

Guilherme Brandão

A QUEM PRESTAM CONTAS OS TRIBUNAIS DE CONTAS?

Transparência, politização e governismo na *accountability*

Brasília/DF

2017

Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Guilherme Brandão

A QUEM PRESTAM CONTAS OS TRIBUNAIS DE CONTAS?
Transparência, politização e governismo na *accountability*

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília – Ipol/UnB como requisito parcial para aprovação no Mestrado em Ciência Política.

Aprovada em 31 de março de 2017

Banca Examinadora:

Prof. Dr. André Borges de Carvalho (IPol/UnB)

Prof. Dr. Mathieu Turgeon (IPol/UnB)

Prof. Dr. Fernando Filgueiras (ENAP)

Brasília/DF

2017

Dedico este trabalho ao representante político médio brasileiro
que, pelo sua abundância e pelo seu impacto, fomenta
a necessidade social de auto superação e multiplica
o potencial da *accountability* de ser uma coluna
na fundação de um país para o século XXI.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em especial, ao meu professor e orientador, André Borges, por ter adotado este trabalho integralmente e tê-lo dotado de rigor científico e tecnicidade. Agradeço pelo seu tempo, sua energia e sua disposição em procurar novas respostas para velhas perguntas. Seus auxílio, conhecimento e dedicação foram cruciais, mas qualquer erro ainda é por minha conta.

Ao professor Mathieu Turgeon pelas lições de metodologia científica e de programação em R. Deixo claro que, sem essa iniciação, a qualidade deste trabalho ficaria muito aquém do possível. Todavia, eventuais equívocos são de minha inteira responsabilidade.

A minha mãe, Dona Valdecy, por ter se sacrificado física e materialmente durante várias décadas para que seus quatro filhos tivessem o acesso à educação e ao trabalho dignos, os quais ela e seus irmão não tiveram.

Ao meu irmão, Walter, por ser uma bússola em tantos assuntos como educação, trabalho, retidão e visão. E ainda por ter efetivamente consertado diversos erros textuais neste trabalho

A minha filha, Sarah, por colocar som e cor nessa minha jornada e fazer de cada queda uma profusão de risadas. E ainda, pelo tempo que ela efetivamente emprestou ao estudo da *accountability* brasileira. Espero que, na sua mocidade, esse tema seja menos urgente.

Ao amigo César Gandhi pelo suporte perene, pelas ideias persistentes e pelas ações futuras. Vamos juntos. Também agradeço especialmente pela leitura do trabalho com sugestões oportunas.

Por fim, e igualmente importante, a Thaynara, pessoa na qual agradeço a Universidade de Brasília pela estrutura, pela oportunidade e pelo apoio. No ensejo, agradeço à miríade rostos e bolsos que financiam, por meio de tributos, a educação superior no Brasil na esperança de que desatemos os nós que travam nosso desenvolvimento.

Não me peça que eu lhe faça
Uma canção como se deve
Correta, branca, suave
Muito limpa, muito leve
Sons, palavras, são navalhas
E eu não posso cantar como convém
Sem querer ferir ninguém

Belchior, 1976

“If most of us are ashamed of shabby clothes and shoddy furniture,
let us be more ashamed of shabby ideas and shoddy philosophies.”

Albert Einstein

RESUMO

Esta pesquisa tem por objetivo avaliar a quem se destina, objetivamente, as ações e os resultados dos tribunais de contas estaduais (TCs). A hipótese principal do trabalho é a de que os TCs atuam como delegados do Poder Executivo estadual e para esses rendem contas. Para sua verificação, três hipóteses foram lançadas: há correlação negativa entre politização e transparência, há predominância do governismo na politização, e há correlação entre controle político e eleitoral e a nomeação de técnicos para os TCs. As variáveis de interesses para a pesquisa foram a transparência ativa, a politização, e o governismo, todos relativos aos TCs, e ainda o controle político e eleitoral do governador no estado. A pesquisa pode ser classificada como multimétodo, vez que as hipóteses propostas foram testadas por meio de índices, análises descritivas, correlações e regressões. Ainda pode ser classificada como explicativa, pois pretende inferências explanatórias. Quanto à discussão do problema e das hipóteses propostas, foi realizada ampla revisão de literatura sobre a teoria da *accountability* e a teoria principal-agente. Por fim, a apresentação de resultados dos testes e análises realizados indica a confirmação da hipótese principal. Os resultados da transparência ativa permitiram constatar que a grande maioria dos TCs não apresenta em seus *sites* informações básicas de interesse público. Ainda, foi constatado alto índice de politização nos TCs, ultrapassando por vezes o limite constitucional. Embora não haja correlação entre as variáveis politização e transparência, ambas possuem altos índices, que reforçam a hipótese principal. Os resultados indicaram ainda a comprovação da hipótese 2.1, vez que 86% dos conselheiros político foram classificados como governistas. A hipótese 2.2 demonstrou haver efeito negativo entre o controle político do governador e a probabilidade de nomeação de conselheiro de carreira burocrática. Assim, a probabilidade de o governador nomear conselheiros técnicos é maior quando seu controle político sobre o legislativo é menor. Este trabalho verificou haver diversos indicativos de que os TCs funcionam como agente do Poder Executivo e não da sociedade ou do Poder Legislativo.

Palavras-Chave: Tribunais de Contas. Instituições de Fiscalização Superior. *Accountability*. Teoria Principal-Agente. Transparência. Politização. Governismo. Controle Eleitoral do Governador. Controle Político do Governador. Administração Pública.

ABSTRACT

The objective of this research is to evaluate to whom the actions and results of the Brazilian state courts of accounts (TCs) are due. The main hypothesis of the work is that the TCs act as delegates of the Executive Branch and are accountable to these authority. Three hypotheses were investigated: there is a negative correlation between politicization and active transparency, there is predominance of “governismo” (pro-government auditors) in politicization, and there is a correlation between political and electoral control and the appointment of technicians to TCs. The research variables of interest were active transparency, politicization, and “governismo”, all related to TCs, and the political and electoral control of the governor in the state. The research can be classified as multi-method, since the hypotheses proposed were tested through indexes, descriptive analyzes, correlations and regressions. In addition, it can be classified as explanatory, because it intends explanatory inferences. For the discussion of the problem and the hypotheses proposed, a broad literature review on the accountability’s theory and the principal-agent theory was studied. Finally, the results presentation of the tests and analyzes indicates the main hypothesis confirmation. The results of active transparency have shown that the vast majority of TCs do not present public interest information on their websites. Also, a high level of politicization was observed in TCs, sometimes exceeding the constitutional limit. Although there is no correlation between the variables politicization and transparency, both have high indices, which reinforce the main hypothesis. The results also indicated the proof of hypothesis 2.1, since 86% of the political senior auditors were classified as pro-government. Hypothesis 2.2 demonstrated that there was a negative effect between the governor's political control and the appointment probability of a bureaucratic as senior auditor. Thus, the likelihood of the governor to appoint technical auditors is greater when his political control over the legislature is lower. This work verified that there are several indications that the TCs function as agents of the Executive Branch and not of the society or of the Legislative Branch.

Keywords: Courts of Accounts. Superior Audit Institutions. Accountability. Principal-Agent Theory. Transparency. Politization. Governor Electoral Control. Governor Political Control. Public Administration.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Atricon – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil

CN – Congresso Nacional

IFS – Instituição de Fiscalização Superior

MP – Ministério Público

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

TCs – Tribunais de contas estaduais

TCU – Tribunal de Contas da União

TPA – Teoria Principal-Agente

AC – Acre

AL – Alagoas

AP – Amapá

AM – Amazonas

BA – Bahia

CE – Ceará

DF – Distrito Federal

ES – Espírito Santo

GO – Goiás

MA – Maranhão

MT – Mato Grosso

MS – Mato Grosso do Sul

MG – Minas Gerais

PA – Pará

PB – Paraíba

PR – Paraná

PE – Pernambuco

PI – PiauÍ

RJ – Rio de Janeiro

RN – Rio Grande do Norte

RS – Rio Grande do Sul

RO – Rondônia

RR – Roraima

SC – Santa Catarina

SP – São Paulo

SE – Sergipe

TO – Tocantins

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Hipóteses e Abordagens.....	30
Tabela 2. Sistemas de Fiscalização Superior.	54
Tabela 3. Índice de transparência.....	79
Tabela 4. Documentos e informações disponíveis nos <i>sites</i> dos TCs.....	79
Tabela 5. Índice de politização.....	82
Tabela 6. Regressão Logística.....	97
Tabela 7. Probabilidades de burocratas conforme “cadeiras”	99

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Histograma do Índice de Politização.....	83
Gráfico 2. Correlação Politização e Transparência.	86
Gráfico 3. Relação conselheiro político x conselheiro governista.....	89
Gráfico 4. Relação entre cadeiras do partido do governador e probabilidade de nomeação de conselheiros burocratas.	98

SUMÁRIO

Introdução	12
Problema e pergunta de pesquisa	19
Hipóteses	21
Modelos de análise e operacionalização de variáveis	29
Metodologia	30
1. <i>Accountability</i> , Delegação e IFs	33
Conceitos iniciais	33
Classificações	36
Fases e processo de aplicação	40
O déficit de <i>accountability</i>	42
2. A Teoria Principal-Agente e os tribunais de contas	47
Conceitos iniciais	47
Críticas ao modelo e novas perspectivas	51
Delegação e controle em regimes presidencialistas	53
3. As Instituições de Fiscalização Superiores e os tribunais de contas brasileiros.....	56
Concepção e modelos de IFS	56
Críticas gerais às IFSs	58
As IFSs brasileiras: desempenho e críticas	61
Justificativas para as críticas	68
4. A quem prestam contas os tribunais de contas estaduais?	78
Efeitos da politização sobre a transparência dos TCs	80
O papel do Poder Executivo nas nomeações dos TCs.....	91
A relação entre o controle do Poder Executivo e a politização dos TCs.....	97
Conclusões	105
Referências	112

Introdução

Os tribunais de contas (TCs) são constantemente lembrados pela qualidade de sua equipe técnica e pela pujança de seus orçamentos (BRITO et al., 2014; SPECK, 2011). Financeiramente bem equipados e com corpo de servidores bem treinado, as esperanças que se depositam sobre a atuação dos TCs são grandiosas.

Todavia, em que pesem os avanços institucionais e a sua antiguidade, há desconfiança na sociedade e na academia sobre a real efetividade dos TCs como mecanismo de auditoria superior. Essas agências são alvo de críticas frequentes quanto ao recrutamento dos conselheiros (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005; DAVIES, 1999; MELO, 2007; PAIVA; SAKAI, 2014; PESSANHA, 2009), à qualidade das decisões e relatórios (CASTALDELLI JÚNIOR; AQUINO, 2011; DAVIES, 1999; QUINTAL et al., 2012) e até mesmo quanto à própria transparência e à *accountability* interna (BRITO et al., 2014; PAIVA; SAKAI, 2014; QUINTAL et al., 2012).

Diante desse aparente paradoxo, apresenta-se como oportuno e proveitoso analisar que tipo de prestação de contas se pode esperar dos TCs e a quem ela é efetivamente destinada. Caso seja o Poder Executivo o real ator a quem a atuação dos TCs é destinada, não seria estranho verificar sua composição majoritariamente política, e a pouca transparência de seus resultados e da sua estrutura. Por outro lado, caso seu agente principal seja sociedade civil, esses resultados podem ser considerados como ineficientes ou insatisfatórios. Logo, o objetivo deste trabalho é apontar quem é o principal da ação dos TCs. Em outras palavras, a pergunta de pesquisa deste trabalho é: a quem prestam contas os TCs?

Os TCs são classificados como espécie de uma denominação mais abrangente, as Instituições de Fiscalização Superior (IFSs). Essas organizações estão presentes em quase todos os países (SPECK, 2011) e são criadas e mantidas para aumentar a transparência e auxiliar na boa execução dos recursos públicos (ALSTON et al., 2008; BLUME; VOIGT, 2007; BRITO et al., 2014; FREY, 1994; PEREIRA; MUELLER, 2000; SPECK, 2011). Cabe a elas a avaliação da execução do orçamento público pelos poderes executivo e legislativo por meio da publicação de relatórios e, geralmente, da aplicação de penalidades administrativas.

As IFSs são estruturas de *accountability*, princípio da democracia contemporânea que trata da rigorosa responsabilização dos representantes em casos de

desvios (PINHO; SACRAMENTO, 2009; QUINTAL et al., 2012; ROCHA, 2013). Essa responsabilização de quem ocupa cargo público diz respeito à prestação de contas com possibilidade de ônus e punição pelos agentes da *accountability*. Assim, para que se efetive o ideal de prestação de contas e punição inseridos no conceito de *accountability* são necessárias instituições permanentes e autônomas de monitoramento, investigação e controle, como as IFSs.

Como regra, essas instituições são organizadas de forma afastada do sistema eleitoral, sem participação popular direta, por meio da indicação do seu corpo diretivo máximo – os conselheiros (nos estados) ou ministros (na união). Todavia, essa previsão não evita a influência de poder político nessas organizações. Pelo contrário, pode aumentar a infiltração de interesses político-partidários no mérito da análise de contas. Os TCs, espécies de IFS, não se afastam desse cenário.

O Tribunal de Contas da União (TCU) é uma instituição centenária com nascimento datado da primeira Constituição (1891), pouco após a Proclamação da República (1889). A instituição foi prevista em todas constituições federais e somente durante o Estado novo (1937 a 1945) teve seus poderes limitados, o que não voltou a ocorrer mesmo nos regimes autoritários de 1964 a 1985 (SPECK, 2001). Hoje, o TCU é tido como uma instituição central no sistema de controle e fiscalização brasileiro, dotada de plena capacidade institucional e normativa para a execução de sua função constitucional (CASTALDELLI JÚNIOR; AQUINO, 2011; LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009; PESSANHA, 2009).

O modelo de organização do TCU, reproduzindo o sistema federativo, foi replicado também nas constituições estaduais, com alguma variação na data de criação. Hoje, são 34 TCs no Brasil: 26 estaduais, 1 distrital, 4 dos Municípios (estaduais, mas especializados em municípios, localizados no Ceará, na Bahia, em Goiás e no Pará), e 2 municipais (do ente municipal, em São Paulo e no Rio de Janeiro), com idades variando de 25 a 125 anos, em 2016.

Essas instituições possuem orçamentos próprios bem expressivos (BRITO et al., 2014; PAIVA; SAKAI, 2014; SPECK, 2001), variando de 0,27% a 1,91% do orçamento estadual total, qualificação e boa remuneração dos servidores concursados e conselheiros nomeados (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005; MELO, 2007; SPECK, 2001). Ingredientes necessários para um bom desempenho institucional.

Após a Constituição de 1988, os TCs tiveram suas atribuições e competências ampliadas, bem como reduzido o poder de influência do executivo na formação do conselho deliberativo, órgão máximo. Com a nova Constituição, os TCs ganharam autonomia administrativa e funcional, competências normativa e reguladora, e garantias constitucionais para seu corpo deliberativo idênticas as de magistrados (ROCHA, 2013). Houve um processo claro de desenvolvimento institucional no sentido de aprimorar a efetividade dos TCs (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009).

O processo de desenvolvimento institucional dos TCs também ocorreu por meio da legislação infraconstitucional. A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, elegeu os TCs como seu fiscal no cumprimento das metas e limites estaduais e federais com gastos públicos. Essa atribuição foi o motor de um processo de modernização institucional dos TCs (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009). Mais recentemente, a Lei da “Ficha Limpa”, Lei Complementar nº 131/2010, tornou inelegíveis os prefeitos que tivessem as contas anuais rejeitadas pelos TCs, aumentando a importância do parecer prévio das contas elaborado pelas IFSs brasileiras¹.

A relevância crescente dessa instituição ficou evidente em 2016 no princípio do processo de *impeachment* promovido contra a então Presidente da República, Dilma Rousseff. A análise prévia das contas do governo, realizada anualmente pelo TCU foi no sentido da rejeição das contas da Presidente, relativas ao ano de 2014². Esse parecer prévio é encaminhado ao Congresso Nacional para aprovação ou rejeição final das contas pelo parlamento. Todavia, a publicação da rejeição das contas pelo TCU foi suficiente para animar os opositoristas e levar em frente o projeto de *impeachment*, que acabou concretizando-se com a deposição da Presidente Dilma Rousseff, em 31/08/2016.

Ainda que haja debate sobre se o parecer prévio foi útil justamente porque já existiam interesse políticos organizados na frente *pró-impeachment*, é inegável que o documento técnico-jurídico emanado por uma IFS – creditada junto à opinião pública foi de vital importância para a legitimação do processo de deposição presidencial. Importante

¹ Julgamento recente do Supremo Tribunal Federal ameaça remover a aplicabilidade do dispositivo citado. Segundo interpretação do tribunal, somente cabe à Câmara de Vereadores o julgamento das contas do prefeito. Todavia, até o momento, não ficou claro os efeitos retroativos da decisão ou se haverá interpretação que concilie a letra da lei com o julgamento do tribunal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=322706>. Acesso em 31/08/2016.

² Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,tcu-rejeita-contas-de-dilma-por-pedaladas-fiscais,1776349>. Acesso em 30/08/2016, às 17h00.

destacar, que, em conformidade com as críticas que serão estudadas mais a frente, pairam sobre a publicação desse parecer unânime do TCU desconfianças quanto ao peso da política partidária nas decisões dos TCs³.

Afora esse acontecimento episódico, o papel de auxiliar o legislativo é pouco valorizado sendo raras as discussões dos relatórios do TCU dentro do Congresso Nacional (PESSANHA, 2009; SPECK, 2011). De uma forma abrangente, a eficácia e a eficiência das cortes de contas brasileiras encontram-se em constante debate na literatura afeita (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005; DAVIES, 1999; QUINTAL et al., 2012). Podem-se destacar críticas ao descumprimento dos princípios contábeis na análise das contas dos governadores (QUINTAL et al., 2012), à realização de poucas auditorias (ATRICON, 2013), bem como à realização de incipientes auditorias contábeis (DAVIES, 1999) e o baixo índice de pagamento de multas aplicadas pelo TCU (PAIVA; SAKAI, 2014). Ainda, pesquisa de opinião indica que técnicos do executivo não tem grande conhecimento sobre o que são ou fazem os TCs e que apenas 1/3 dos entrevistados considera “ótimo” ou “bom” o tempo de resposta dos tribunais (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005).

Entretanto, é a transparência - requisito indispensável para a efetiva *accountability* e para a eficácia prática das decisões dos tribunais – que se destaca como característica incipiente nos TCs (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005; CASTALDELLI JÚNIOR; AQUINO, 2011; PAIVA; SAKAI, 2014; PESSANHA, 2009). Pesquisa aponta que dos 34 TCs brasileiros (da União, estaduais e municipais), cerca de 1/3 não respondeu à solicitação de informação feita por meio da Lei de Acesso à Informação pelos pesquisadores (PAIVA; SAKAI, 2014). Ademais, Dalson, Figueiredo, Ranulfo e Pawan (2014) indicam que quanto maior o orçamento, pior a transparência: o TC do Mato Grosso do Sul, sendo o mais caro, se mostrou também o menos transparente. No mesmo sentido, Quintal et al. (2012) aponta problemas de transparência na maioria dos TCs: dos 162 documentos de interesse para a pesquisa, somente 81 (53,7%) encontravam-se disponíveis para consulta *online*.

A composição política da cúpula desses tribunais é frequentemente apontada nas pesquisas sobre o tema como um possível fator negativo nos resultados apresentados

³ O ministro relator das contas da Presidente Dilma Rousseff foi Augusto Nardes, ex-deputado federal por três mandatos, com última filiação pelo Partido Progressista – PP. O ministro foi indicado dentro das vagas ao TCU pertencentes à Câmara dos Deputados, portanto, sem influência clara do Presidente da República à época, Luís Inácio Lula da Silva, antecessor de Dilma Rousseff, do mesmo partido.

pelas IFSs (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005; BLUME; VOIGT, 2007; MENEZES, 2014; O'DONNELL, 1998; PAIVA; SAKAI, 2014; SPECK, 2001). Pesquisas informam que 2/3 dos entrevistados veem predominância de critérios políticos ou de injunções políticas nas decisões dos TCs (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005). Na sociedade civil, 67,6% acreditam que as decisões são políticas e somente 28,2% acreditam que são técnicas (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005). Entre os entrevistados do Ministério Público, 77,7% acreditam que as decisões são de cunho meramente político (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005). Os dados empíricos favorecem essa desconfiança, vez que, em pesquisa realizada em 2014, 60% dos conselheiros eram provenientes de carreiras políticas (PAIVA; SAKAI, 2014).

Portanto, os dados encontrados na literatura indicam um cenário contraditório: organizações criadas para fiscalizar e garantir a transparência, bem financiadas e capacitadas legalmente, mas que, internamente, são objetos de alocações políticas e apresentam pouca transparência. É justamente esse aparente paradoxo que faz dos TCs oportunos objetos de estudo.

Em primeiro lugar, o peso das indicações políticas na composição dos TCs destaca-se como possível fator a ser investigado na avaliação do paradoxo acima delineado. Algumas pesquisas já realizaram análise semelhante, avaliando o papel dos conselheiros advindos das carreiras de auditor e procurador (MELO; PEREIRA; FIGUEIREDO, 2009), e a relevância do tipo de mandato dos auditores, bem como da sua eleição nos resultados das auditorias (SCHELKER, 2008; SCHELKER; EICHENBERGER, 2008). Sobre os TCs brasileiros, pesquisa investigou a relação entre a carreira dos conselheiros (política ou burocrática) e as taxas de rejeição das contas dos prefeitos, apontado maiores taxas para aqueles de origem burocrata (HIDALGO; CANELLO; LIMA-DE-OLIVEIRA, 2016).

A relação entre a composição política dos TCs e a qualidade dos resultados apresentados pode ser observada à luz da Teoria Principal-Agente – TPA – que alguns autores associam diretamente à questão da *accountability* (MORENO; CRISP; SHUGART, 2003). A teoria trata de situações onde alguém (agente) atua em nome de outrem (principal) para executar atividades e funções que, por algum motivo, o principal não pode. Portanto, ocorre uma delegação do principal para agente, e, com ela, a necessidade de prestação de contas. Para garantir que o agente execute o

acertado/esperado, o principal recebe poderes para punir o agente, ainda que seja pela mera destituição de poderes (LANE, 2005; STRØM, 2000).

A questão que envolve o funcionamento dos TCs e a TPA é saber quem seria o principal dessas organizações. Uma vez que não se tem eleições diretas para os cargos de conselheiro/ministro, é difícil sustentar que esses agentes agem no interesse difuso dos eleitores. Mas para alguns autores, mesmo sem qualquer relação de delegação, um agente público pode responder por seus atos perante outra autoridade, estando sujeito a sanções (MAINWARING, 2003; O'DONNELL, 1998; SCHEDLER, 1999). Mesmo nesse cenário, resta responder como a sociedade teria as informações necessárias para conhecer o comportamento desses agentes, e ainda os mecanismos adequados para aplicar a punição, visto não haver eleição para os cargos.

Uma probabilidade é a de que os conselheiros sejam agentes dos principais que os indicam – executivo (governador) ou legislativo (maioria da assembleia, ou maior partido, ou ex-partido do conselheiro). Nesse sentido, pesquisa aponta que os conselheiros que mais punem políticos (maiores taxas de rejeição de contas anuais) são aqueles em que o legislativo e o executivo não tiveram participação na sua indicação (conselheiros substitutos concursados); mesmo os conselheiros de carreira nos próprios tribunais, quando indicados, se comportam de forma semelhante aos de carreira política (HIDALGO; CANELLO; LIMA-DE-OLIVEIRA, 2016). Assim, caberia lançar mão de hipóteses e metodologias para se averiguar, na prática, a quem os conselheiros prestam contas.

Por fim, outro fator relacionado aos resultados das IFSs comumente apontado na literatura é o ambiente institucional onde essa se insere (ABRÚCIO, 1988; ALSTON et al., 2008; BLUME; VOIGT, 2007; MELO; PEREIRA; FIGUEIREDO, 2009; PESSANHA, 2009; QUINTAL et al., 2012). Não surpreende que grande parte dos estudos sobre o tema busque identificar em um conjunto de instituições de regulação e controle independentes um fator preponderante na funcionalidade das IFSs. Nesse sentido, chegou-se a desenvolver um índice de *check and balances* para medir o impacto de instituições regulatórias, como as cortes de contas autônomas, assembleias estaduais com corpo profissional e comissões ativas, burocracia funcional, promotoria proativa, entre outros (ALSTON et al., 2008).

Ainda dentro do ambiente institucional, também a competitividade eleitoral pode estar associada ao desempenho das IFSs (ALSTON et al., 2008; BOULDING;

BROWN, 2014; LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009; MELO; PEREIRA; FIGUEIREDO, 2009). Para alguns autores, a maior competitividade política tem efeito positivo sobre a independência e a eficácia dos TCs, vez que, considerando a possibilidade de vitória de um adversário, o chefe do executivo aumentaria o poder institucional das cortes de contas (MELO; PEREIRA; FIGUEIREDO, 2009). Em estudo sobre a transparência e a politização dessas organizações, seria oportuno considerar também essa variável.

Do exposto, resta clara a relevância de estudos e pesquisas relacionadas aos TCs. Em vista dessa temática de estudo, o objetivo geral deste trabalho é analisar a relação principal-agente dos TCs brasileiros por meio da avaliação qualitativa e quantitativa da sua transparência ativa, politização, governismo e competitividade eleitoral estadual.

É possível afirmar que ainda é incipiente na literatura de Ciência Política estudos sobre os TCs como instrumentos de *accountability* horizontal. A maior parte dos estudos sobre a entidade são na área do Direito e de Administração Pública e discutem especificidades normativas, seus modelos de gestão e se elas garantem a eficácia e a eficiência dos gastos do governo (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009). Na Ciência Política, os trabalhos são em torno do papel dos TCs na relação com os poderes executivo e legislativo, a governabilidade do sistema político, e discutem o difícil equilíbrio entre o trabalho técnico e o perfil político dos dirigentes (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009).

Problema e pergunta de pesquisa

Para se realizar a análise proposta, este trabalho irá testar as hipóteses explicadas a seguir. A teoria principal-agente e a teoria da *accountability* são adotadas como marco teórico para o desenvolvimento do estudo.

O objetivo deste estudo é indicar quem é o principal na relação principal-agente dos TCs estaduais e distrital, por meio do levantamento e da aferição de informações sobre sua transparência ativa e sua composição. A indagação científica que subsidia essa pesquisa é, dada sua prestação de contas ativa e a forma como é composta sua direção máxima, a quem se destina a atividade dos TCs estaduais e distrital. Portanto, a pergunta de pesquisa que orienta esse projeto é: *a quem prestam contas os tribunais de contas?*

A teoria principal-agente cuida da relação delegado e delegante para execução de determinada ação, função, ou contrato (LUIA; MCCUBBINS, 1994). Um de seus desafios, entretanto, é estabelecer quem são esses personagens. Assumindo o TC como agente na tarefa de fiscalizar as contas públicas, o desafio que se propõe é responder quem seria o principal dessa tarefa.

Constitucionalmente, os TC são representantes do Poder Legislativo na missão de fiscalizar o Poder Executivo (art. 71, CF), havendo protagonismo daquele poder na nomeação da maioria dos “juízes” de contas (art. 72, § 2º). Todavia, considerando a destacada autonomia de fiscalização do TC, e que também o legislativo é alvo da sua fiscalização rotineira, seria possível sugerir que a sociedade é a real destinatária das ações dessa instituição de controle.

Porém, a resposta alternativa que se irá analisar neste trabalho é a de que os TCs funcionam de fato como agentes do Poder Executivo, devido à forma de composição dessas cortes de contas (nomeação política), à força do Poder Executivo nos estados - dominando inclusive o Poder Legislativo local - e à pouca interação entre sociedade civil e TC - indicada por meio da qualidade de sua transparência ativa institucional.

Importante esclarecer que há simplificação na pergunta de pesquisa. Ao avaliar a prestação de contas dos TCs está se tomando sua cúpula dirigente – os conselheiros - como representativa dos interesses dessa instituição. Como se demonstrará no decorrer deste trabalho, os TCs são elogiados por seu corpo técnico profissional e concursado. Ainda, estudos apontam comportamentos diferentes entre IFSs com mais e

menos auditores profissionais ocupando os cargos de juízes de contas (HIDALGO; CANELLO; LIMA-DE-OLIVEIRA, 2016; SCHELKER, 2008; SCHELKER; EICHENBERGER, 2008). Porém, por mais que o trabalho técnico de análise de contas seja formal e imparcial, são os conselheiros que decidem pela reprovação ou não das contas. Estudos apontam que, por razões políticas, as recomendações contidas nos relatórios elaborados pela equipe técnica, geralmente, não são adotadas pelos ministros do TC (FIGUEIREDO, 2001). Também são os conselheiros que, na condição de presidentes, administram os TCs definindo, inclusive, a política de transparência ativa disposta no *site* das instituições. Portanto, consideramos útil e eficaz a simplificação utilizada.

Para responder à pergunta de pesquisa, a hipótese central é a de que os TCs funcionam como agentes do Poder Executivo estadual. Para verificar essa suposição, será analisada a transparência ativa, a politização da composição, e o governismo na composição dessas instituições.

Elemento fundamental nessa análise da relação principal-agente dos TCs é a medição de sua transparência ativa. Isso porque a transparência ativa das organizações é condição fundamental para: a) que se efetue a fiscalização de seus atos (PINHO; SACRAMENTO, 2009; QUINTAL et al., 2012; SCHEDLER, 1999), e b) para a divulgação de suas atividades e seus resultados para os interessados (FILGUEIRAS, 2011; TAYLOR; BURANELLI, 2008). Sem a transparência, qualquer pretensão à prestação de contas de qualquer instituição é falida desde o nascedouro. A transparência ativa dos TCs será analisada por meio da prestação de contas no *site* dessas instituições relativas à sua organização, sua composição, ao seu desempenho orçamentário e finalístico e à divulgação de resultados da análise de contas do governo.

O detalhamento da transparência na sua modalidade ativa se justifica devido à diferença entre o fornecimento proativo de informações públicas e o fornecimento provocado, passivo. A Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011, obriga a administração pública direta e indireta a fornecer informações públicas aos solicitantes formais. Nesse caso, trata-se de transparência passiva, ou provocada, a qual o órgão não disponibilizou por iniciativa própria. Todavia, a transparência que interessa a este trabalho é a ativa, de iniciativa própria da organização pública, que demonstra o real interesse em expor suas atividades e resultados à sociedade sem necessidade de prévia provocação.

Além da transparência ativa, caberá ainda um estudo sobre a politização dessas cortes, aqui definida como a medida da proporção de conselheiros de carreira política, ou com parentesco político, nas cortes de contas, em 2016. Dentro da politização, será realizada ainda uma análise sobre o governismo dos indicados: se ao momento da nomeação, o conselheiro possuía vínculo político ou pessoal com o governador. Esses dados irão indicar se a organização interna dos TCs segue critérios técnico-profissionais, o que seria de interesse da sociedade, ou critérios político-partidários, que seria do interesse do Poder Executivo e Legislativo.

É necessário discutir ainda qual poder, Executivo ou Legislativo, teria maior influência sobre as nomeações para as cortes de contas. Um controle eleitoral e político do Poder Executivo, por exemplo, pode exercer influência no tipo de indicação feita aos tribunais de controle. Portanto, é importante medir a relação entre o poder do governador nos estados e a politização dos TCs. Como medidas dessa possível relação, esse estudo analisa o número de mandatos no governo estadual e a conquista de cadeiras pelo partido do governador na respectiva assembleia legislativa.

Em suma, para analisar a relação de agência dos TCs e testar a hipótese central de agência com Poder Executivo como principal, esta pesquisa propõe as seguintes hipóteses: 1) a transparência ativa está negativamente relacionada à politização dos TCs; 2.1) as preferências do Poder Executivo têm papel predominante nas nomeações dos conselheiros dos TCs; e 2.2) quanto maior o controle do Executivo sobre as arenas eleitoral e legislativa, menor a probabilidade de nomeação de conselheiros técnicos.

Hipóteses

Politização e transparência ativa

A hipótese central para a pergunta de pesquisa, a possibilidade dos TCs funcionarem como agentes do Poder Executivo estadual, tem dois pressupostos claros: a baixa transparência ativa dos TC e a excessiva politização de seus conselheiros. A hipótese 1 irá testar esses pressupostos e correlacioná-los. Dessa forma, pretende-se embasar a resposta para a pergunta de pesquisa ao indicar que os TCs não têm como principal a sociedade civil.

Com base na teoria principal-agente, caberia aos TCs melhorar a qualidade das informações do governo e apresentar relatórios sobre a ação deste agente para o principal, sociedade, executivo ou legislativo. Ainda, caberia aos TCs apresentarem

razoável transparência sobre seus próprios gastos e ações, visto que agentes devem prestar contas ao principal. Como os *sites* institucionais tem a forma mais completa e acessível de provimento de informações para a sociedade, caso esse seja o principal para o TC, os *sites* deveriam apresentar qualidade de informação e facilidade de acesso. Assim, por meio da transparência ativa é possível averiguar se os TCs, efetivamente, prestam contas à sociedade sobre suas ações e resultados.

Por outro lado, se não houver informações úteis e suficientes nos *sites* institucionais, reforça-se a possibilidade do principal ser outro que não a sociedade. Estudos diversos apontam para o fato de que os TCs não têm cumprindo devidamente uma de suas mais importantes atribuições - a prestação de contas. De acordo com diversos testes empíricos, os resultados em transparência tem sido negativos (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005; ATRICON, 2013; BRITO et al., 2014; CASTALDELLI JÚNIOR; AQUINO, 2011; PAIVA; SAKAI, 2014; QUINTAL et al., 2012).

O grau de transparência de determinada instituição pode estar associado ao tamanho do seu orçamento, visto que o processo de disponibilização de informações exige também a alocação de recursos financeiros. Todavia, resultados indicam uma correlação negativa: quanto maior o orçamento, pior a transparência. A pesquisa realizada por Dalson, Figueiredo, Ranulfo e Pawan (2014) apresenta o TC de São Paulo como o mais transparente, e o TC do Mato Grosso do Sul como o menos, considerando que este se revelou também o mais caro. A análise dos dados de todos os TCs revelou que quanto maior o orçamento do tribunal, menor o nível de transparência, embora quanto maior a capacidade institucional maior probabilidade de detectar corrupção (BRITO et al., 2014).

Estudo realizado por Brito et al. (2014) mediu a relação entre a capacidade institucional - definida pelo orçamento, pela transparência orçamentária e pela antiguidade - e a corrupção e a transparência dos TCs. Os resultados apontaram que os maiores gastos não têm tido retorno em maior transparência (BRITO et al., 2014). Esse resultado leva à busca de outra razão para o baixo desempenho em transparência dos TCs.

Existe a possibilidade de que a falta de transparência seja um reflexo da forma de composição do tribunal. É razoável supor que quanto maior a politização, maior a prestação de contas para personagens políticos, e menor o interesse dos dirigentes máximos dos TCs em expor publicamente seus resultados. Caso sejam agentes do Poder Executivo, conforme hipótese principal, e não da sociedade, não haveria necessidade/interesse em apresentar para a sociedade relatórios e documentos atualizados

com os resultados dos tribunais. Assim, a politização na formação dos juízes de contas pode influenciar na transparência ativa dessas organizações.

Parte do problema da TPA é definir quem são o agente e o principal da relação de delegação e prestação de contas entre dois atores. Uma das formas possíveis para esclarecer essa relação é verificar quem é o interessado na ação do agente e a quem este presta contas. No que tange às IFSs, é possível extrair dos estudos sobre o tema que os TCs são agentes que têm como principais a sociedade (MORENO; CRISP; SHUGART, 2003) e/ou o legislativo e a missão de fiscalizar outro agente da sociedade, “o governo”, apresentando para os eleitores e o parlamento informações e análises sobre o desempenho daquele.

Todavia, o próprio desenho institucional dessas IFSs, que prevê a ocupação de 100% dos cargos superiores por meio da indicação política, nos leva a questionar se os conselheiros realmente atuam como agentes da sociedade ou exclusivamente como agentes das elites políticas, no executivo ou no legislativo, que permitiram sua condução ao cargo máximo do tribunal. A possibilidade de colusão entre parlamento e governo também deve ser analisada vez que todas as nomeações são validadas pelo legislativo. Por isso, a hipótese 1 levanta dados de politização nos TCs.

A composição política e não burocrática dos tribunais indica que o objetivo final dessa organização não seria a fiscalização imparcial e criteriosa das contas públicas, o que seria do interesse da sociedade como principal. A função do TC pode ser predominantemente política como forma de beneficiar aliados políticos e dar validade técnica às contas de determinados grupos políticos.

A fragilidade das exigências constitucionais (SPECK, 2013), permite que a maior parte dos conselheiros seja proveniente de carreiras estritamente político-partidárias como vereador, deputado, e secretário de estado (PAIVA; SAKAI, 2014). Os profissionais especialistas em contabilidade, economia, administração e direito somente são indicados por meio da cota do executivo onde há a específica limitação de indicações de dois profissionais de carreira, auditor ou procurador (Constituição Federal, art. 73, §2º, I). Conforme o relatório da Atricon⁴, às vezes nem mesmo assim servidores são nomeados

⁴ A ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – reúne Ministros, Conselheiros, Ministros Substitutos e Conselheiros Substitutos dos tribunais de contas da união, estaduais e municipais. Conforme o *site* da instituição, ela atua “com o intuito de garantir a representação, a defesa, o aperfeiçoamento e a integração dos Tribunais de Contas e de seus Membros”. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/institucional/apresentacao/>. Acesso em 03/03/2017.

(ATRICON, 2013). De forma geral, a literatura aponta um alto grau de politização dessas cortes (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005; ATRICON, 2013; PAIVA; SAKAI, 2014; SPECK, 2011; TAYLOR; BURANELLI, 2008), que tende a prejudicar a independência da instituição de controle (FORTE; EUSEPI, 1994; MAINWARING, 2003; MORENO; CRISP; SHUGART, 2003; SPECK, 2011).

A inserção de burocratas especialista em controle e fiscalização, auditores e procuradores de carreira, poderia promover a sociedade como principal na relação principal-agente dos TCs. A priori, essa inserção aumentaria o critério técnico nas decisões do tribunal, algo que interessa diretamente à sociedade. Ainda, o potencial técnico, sancionador e didático dos TCs poderia ser atingido caso as nomeações seguissem uma análise mais restrita dos critérios previstos da Constituição Federal com ingresso de mais procuradores e auditores.

Portanto, a hipótese 1 verifica se os TCs se comportam mais como agentes de seus monitorados – executivo e legislativo - do que como agentes da sociedade. Se os TCs servem como agentes do principal legislativo, e esse é frequentemente dominado pelo poder executivo (ABRÚCIO, 1988; LIMONGI, 2006; SANTOS, 2001; TOMIO; RICCI, 2012a), é possível extrair que a indicação dos cargos de conselheiros pelo executivo e pelo legislativo teria como objetivo facilitar a aprovação das contas e atender a interesses políticos. Essa hipótese pode indicar que o principal dos TCs são os poderes executivo e legislativo, e não a sociedade. Mas não permite especificar qual seria o poder predominante, por isso a hipótese 2 vai além.

Assim, considerando tanto a interpretação da TPA que possibilita ter o Poder Executivo ou Legislativo como principal dos TCs- e com isso que se eleve a politização dessas cortes - quanto os achados da literatura que sinalizam para um desempenho baixo em transparência ativa pelos TCs, é possível propor e testar a seguinte hipótese:

Hipótese 1: a politização está negativamente relacionada à transparência ativa dos TCs.

Politização e governismo

A pesquisa do governismo na politização é uma forma de avançar no teste da hipótese principal. Mesmo que a partir da hipótese anterior se indique que os TCs não atuam como agentes da sociedade, dadas a grande politização da cúpula e a pouca

transparência como forma de responder à sociedade, restariam ainda duas possibilidades de relação principal-agente: tendo por principal o legislativo ou o executivo. Cabe, então, analisar a qual desses monitorados os TCs de fato respondem.

Caso a análise fosse puramente legalista, a interpretação do art. 71 da Carta Constitucional de 1988 não deixaria dúvidas: “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o **auxílio** do TCU, ao qual compete (...)” (grifos nossos). Todavia a política trata de situações de fato, nem sempre de direito, e a TPA cuida da análise de uma relação real, e não ideal. Portanto, é razoável perquirir a quem, de fato, os TCs prestam contas; quem é o seu principal.

Uma alternativa para tal verificação é por meio da análise do governismo. Caso os tribunais sejam compostos por meio da indicação de secretários, parentes próximos do governador e/ou do vice e políticos do seu partido, ficaria mais clara a predominância do executivo e dos interesses do governador. Por outro lado, uma ocupação mista entre partidos da coligação do governador e partidos da oposição somada a uma baixa ocupação por secretários e parentes do governador dificultaria a afirmação de que os TCs funcionam como agentes do executivo, e não do legislativo.

A Ciência Política brasileira possui relevante literatura sobre a predominância do executivo sobre o legislativo, tanto em âmbito federal como estadual (ABRANCHES, 1988; ABRÚCIO, 1988; LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998; SANTOS, 2001; TOMIO; RICCI, 2012a, 2012b). No caso estadual, a dominação pode ser ainda mais forte levando todas as instituições estatais estaduais a se comportarem como extensões do governo, incluindo os TCs (ABRÚCIO, 1988).

Nesse contexto de dominação executiva nos parlamentos estaduais, não é razoável imaginar que as nomeações políticas seriam atribuídas em igualdade entre oposição e situação, ou que o interesse do Poder Legislativo se sobrepusesse ao do Executivo nessas nomeações. O que pode ocorrer, no melhor dos cenários, é a identidade de interesses entre a maioria do parlamento e o governador. Havendo maioria do governo, a tendência mais clara é que as indicações sejam do seu interesse, portanto, governistas. Nesse caso, a indicação de deputados da base governista pode ser vista como atendimento ao interesse do Poder Legislativo e do Executivo simultaneamente.

Todavia, estudo recente sobre a composição dos TCs indica justamente uma grande ocupação por “representantes exclusivos do executivo” (PAIVA; SAKAI, 2014).

Esses podem ser os secretários de estado, dirigentes de organizações públicas (autarquias, empresas públicas, fundações públicas) e até parentes próximos do governador, como filho (Marco Antônio Barbosa de Alencar, TC-RJ), irmão (Antônio Erlindo Braga, TC-PA), primo (João Campos, TC-PE) ou mesmo cunhada (Marisa Serrano, TC-MS). Em alguns casos, nem tão próximo assim, como o primo da mulher do governador (Marcos Coelho Loreto, TC-PE) ou a esposa do vice-governador (Carla Cíntia Santillo, TC-GO).

Tais resultados indicam que, mesmo se exigindo legalmente a indicação e a aprovação dos nomes pelo Poder Legislativo, a ocupação política dos TCs é predominantemente no interesse do Poder Executivo. Esse mesmo tipo de intervenção política levou Forte e Eusepi (1994) a afirmarem que a IFS italiana atuaria como agente do governo, e não da sociedade ou do parlamento.

Para se verificar se as nomeações ocorrem conforme o interesse predominante do Poder Executivo será necessário analisar o *curriculum* de todos os conselheiros “políticos” dos 27 TCs, em 2016. Essa análise verificará: a) se o cargo político ocupado pelo conselheiro antes da sua indicação era de alinhamento com o partido do governador (deputado, secretário, presidente de autarquia) e b) se o conselheiro tem parentesco com o governador ou com o vice.

Assim, a hipótese 2.1 é de que há predominância do executivo na politização das cortes, o que irá fortalecer a hipótese principal, de que os TCs prestam contas a esse poder.

Hipótese 2.1: As preferências do Poder Executivo têm papel predominantes nas nomeações dos conselheiros dos TCs.

Efeito do controle político e eleitoral do executivo na politização

Com as hipóteses anteriores é possível averiguar se os TCs são politizados e transparentes, e ainda se as nomeações dos conselheiros são de interesse predominante do executivo ou do legislativo. Os achados provenientes poderão reforçar ou enfraquecer a resposta a nossa pergunta-problema: a quem prestam contas os tribunais de contas?

A hipótese resposta desse trabalho, que os TCs prestam contas ao Poder Executivo, caso demonstrada, problematiza toda a fundamentação da existência e da missão dessas instituições. Por isso, esse estudo também busca responder se a predominância das nomeações políticas sobre as burocráticas, caso ocorra, se dá em circunstâncias específicas ou de forma generalizada. Essa última hipótese, como extensão

da hipótese anterior, verificará a abrangência e as condições da aplicação da hipótese principal.

Conforme já apresentado, parte da literatura entende que a competitividade eleitoral nos estados é um fator importante para explicar a autonomia e a efetividade dos TCs. Para alguns autores, um governo tem incentivos para aumentar a autonomia da burocracia e isolá-la do controle político quando teme perder as próximas eleições (FREY, 1994; MELO; PEREIRA; FIGUEIREDO, 2009; PRZEWORSKI, 2006). Nesse caso, o governo poderia sacrificar sua própria influência sobre a burocracia para evitar que o próximo governo, adversário, use-a em desfavor do primeiro (PRZEWORSKI, 2006).

No caso específico dos TCs, Melo et al. (2009) entendem que quanto maior for a competitividade entre as elites políticas, maior será a tendência à indicação de conselheiros burocratas e de julgamentos imparciais. Havendo relevante disputa eleitoral e política em determinado estado, onde o chefe do executivo vislumbra o risco de perder o cargo ou ter pouco apoio no legislativo, seria estrategicamente interessante nomear conselheiros burocratas para julgar imparcialmente suas contas e as do próximo governador. De forma similar, Frey (1994) também indica que a competição entre partidos pode favorecer a autonomia das IFSs.

Entretanto, é possível lançar interpretações alternativas dentro da dinâmica da competitividade. É claramente improvável um cenário onde agentes eleitos promovam a autonomia dos agentes de fiscalização e do sistema de freios e contrapesos ou onde ajam no sentido de limitar seus próprios poderes (MORENO et al., 2003). Ademais, o risco de colusão entre supervisor e agente é um dos pressupostos básicos da TPA, devendo ser levando em conta em modelos de delegação (LANE, 2005; PRZEWORSKI, 2006).

Mesmo dentro de uma análise racional, a nomeação de aliados políticos pode oferecer ainda mais vantagens para o governador do que a colocação de burocratas. Hipoteticamente, o aliado político teria a vantagem de, em um governo reeleito, ser simpático a quem o indicou e, em um governo adversário, agir como opositor daquele que ingressa. Ademais, ainda que o conselheiro burocrata possa ser um alento para fiscalizar de forma profissional o governo adversário, em caso de governo reeleito, ele pode não ser tão fiel a quem o indicou quanto o indicado político. A indicação política, assim, se torna, provavelmente, a escolha mais racional. Logo, o mecanismo da escolha

racional não parece suficiente para justificar mais nomeações técnicas em sistemas competitivos.

Ainda, é preciso que se considere a ampla liberdade de nomeação política: a) somente 2 dos 7 conselheiros precisam ter carreira nos tribunais – e mesmo esse limite é por vezes desrespeitado (PAIVA; SAKAI, 2014), e b) os critérios constitucionais para os outros 5 cargos, de “notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública” (Art. 73, §1º, III) são interpretados de forma aberta (SPECK, 2011). Ter sido deputado estadual é geralmente considerado como “notório conhecimento em administração pública”, por exemplo. Com essa elasticidade na escolha dos conselheiros, a indicação política seria uma boa alternativa mesmo em cenários onde o Poder Executivo enfrenta um horizonte eleitoral incerto.

Por isso, é preciso considerar explicações alternativas ao cálculo racional do governador, proposta por Melo et al. (2009), para a possibilidade de mais nomeações técnicas em estados competitivos. A hipótese deste trabalho é a de que as indicações técnicas seriam maiores em estados e períodos mais competitivos devido ao fato de não haver controle do Poder Executivo sobre a assembleia legislativa ou sobre o cargo de governador. Quando o governador tem uma maioria mais frágil na assembleia e/ou quando seu partido reveza o governo do estado com outros, a capacidade do executivo de controlar as instituições estaduais e promover suas preferências seria menor. Por isso, haveria mais indicações técnicas.

Apesar de considerar que o Poder Legislativo é frequentemente dominado pelo Poder Executivo (ABRÚCIO, 1988; LIMONGI, 1988; SANTOS, 2001; TOMIO & RICCI, 2012a), essa hipótese considera que a dominação não é automática nem uniforme. Diferentes contextos políticos e eleitorais podem acarretar diferença da frequência e na extensão do poder do governador sobre a assembleia. Portanto, caberia estimar se as nomeações técnicas são reflexo desse ajuste de forças. Assim, a hipótese sugerida não discorda de que a competitividade possa aumentar a nomeação de conselheiros técnicos, mas propõe variáveis independentes diversas das de Melo et al. (2009): o controle eleitoral e o controle político.

Assim, buscando analisar em que circunstância as nomeações técnicas podem ocorrer com maior probabilidade, a última hipótese para a pergunta de pesquisa proposta é a seguinte:

Hipótese 2.2: A probabilidade de nomeação de conselheiros técnicos está negativamente relacionada ao controle do Executivo sobre as arenas eleitoral e legislativa.

Modelos de análise e operacionalização de variáveis

Conforme preceitua King, Keohane e Verba (1994) as ciências sociais se fundamentam na apresentação de hipóteses e na sua conferência diante do mundo real. Somente o teste empírico das implicações observáveis dos modelos teóricos promove a discussão científica (KING; KEOHANE; VERBA, 1994). Com vistas à replicabilidade, cabe ao pesquisador deixar claro como os dados foram coletados e analisados (KING; KEOHANE; VERBA, 1994). Portanto, a seguir serão detalhadas as fontes dos dados da pesquisa.

A variável transparência tem como propósito medir a extensão da transparência ativa dos TCs, isto é, a disponibilidade e a acessibilidade de informações de interesse público por própria iniciativa do tribunal. Para tanto, foi construído um índice de transparência ativa dos tribunais composto de pontuação referente à disponibilização ou não dos seguintes documentos: a) Relatório de Gestão Fiscal/Financeira de 2015 e 2014; b) Relatório de Atividades 2015 e 2014; c) Parecer Prévio das Contas do Governador de 2015 e 2014; d) relação dos conselheiros, atuais e anteriores; e e) o curriculum dos conselheiros atuais. Após o levantamento das disponibilidades, foi atribuída pontuação de 0 a 1 a cada quesito que, somados, consolidaram o índice definitivo de cada TC subnacional.

A variável politização será aferida como a proporção de conselheiros de carreira política na composição do corpo deliberativo dos TCs. Os dados foram reunidos conforme a porcentagem de conselheiros advindos das carreiras eletivas (deputado, vereador, prefeito, senador etc), cargos comissionados de direção na administração pública (secretário ou secretário-adjunto de estado e presidente/dirigente de empresa estatal, autarquia ou fundação pública), ou com parentesco até o segundo grau com representantes eleitos (avôs, pais, irmãos, filhos, netos, sogros, cunhados). Os dados são relacionados à composição dos tribunais no ano de 2016, o que inclui nomeações ocorridas em anos anteriores. Os dados sobre a trajetória profissional dos conselheiros foram consultados no *site* institucional dos TCs, mas exigiram também pesquisas nas páginas *online* das assembleias legislativas, da Câmara dos Deputados e, nos casos de

parentesco, em outros repositórios digitais. A pesquisa e os dados serão melhor detalhados no capítulo referente aos resultados.

O governismo é variável que mede a relação do conselheiro político com o partido do então governador, referente ao período da nomeação no TC. Essa medição tem por critério a análise da coincidência da filiação partidária mais recente disponível do conselheiro com a do partido do governador ou da coligação vencedora da eleição. A referência temporal para a filiação política é a eleição anterior mais próxima à nomeação do conselheiro. Assim, se o conselheiro político foi nomeado em 2003, cumpre verificar a qual partido pertencia o conselheiro enquanto político e se esse partido era da coligação do governador eleito em 2002. Os casos de carreira de secretário, dirigentes de entidades da administração pública indireta e de parentesco com governador e vice foram classificados como governismo sem análise da filiação partidária.

O controle do governador sobre as arenas eleitoral e política será verificada por meio de duas variáveis *proxy*: o número de mandatos e o de conquista de cadeiras. Pelo primeiro, a variável é medida pela quantidade de mandatos conquistados pelo partido do governador, na data da nomeação do conselheiro. Pelo segundo critério, buscou-se a porcentagem de cadeiras conquistada pelo partido do governador na respectiva assembleia legislativa. Os dados são do Tribunal Superior Eleitoral e foram analisados dos anos 1982 a 2014.

Outros dados institucionais foram consolidados para possibilitar as análises quantitativas realizadas. Foi necessário consolidar informações relativas à antiguidade dessas instituições. Esses dados estão disponíveis em diversas fontes, como a própria página *online* dos TCs e também nos *sites* de transparência orçamentária dos estados respectivos. Semelhante levantamento já foi realizado para o ano de 2014 e replicado em alguns estudos (BRITO et al., 2014; PAIVA; SAKAI, 2014).

Metodologia

A tendência das pesquisas sociais é a orientação pelo problema, e não pela metodologia (FLYVBJERG, 2011) e o esforço para superar a dicotomia quali-quantitativa, focando mais nas suas potencialidades complementares. Nessa linha, metodologicamente, o desenho de pesquisa utiliza a análise descritiva e multivariada para relacionar o conjunto de dados de interesse.

Após a consolidação das informações, foram realizadas análises de estatística descritiva e exercícios estatísticos de estimação e regressão na análise de possíveis correlações entre variáveis. Dessa forma a pesquisa pode ser classificada como multimétodo (KING; KEOHANE; VERBA, 1994). O estudo também pode ser classificado como descritivo quanto à mensuração da politização, do governismo e da transparência ativa dos TCs. Nesses casos, buscam-se descrições precisas dos atributos estudados (BABBIE, 1994). Todavia, quando intende relacionar as variáveis entre si a pesquisa pretende inferências explanatórias, sendo, portanto, classificada também como pesquisa explicativa (BABBIE, 1994; GIL, 2002).

O procedimento de consolidação e organização dos dados relativos às variáveis foi realizado com o auxílio do programa *Microsoft Excel* 2013. As hipóteses apresentadas foram testadas mediante metodologias distintas: análise descritiva e por modelo de regressão. As relações entre as variáveis foram estimadas por meio de gráficos de dispersão e de regressões. Outras análises descritivas foram empreendidas com os dados e dispostas em gráficos e tabelas para facilitação da visualização dos achados.

As regressões foram realizadas tendo por suporte tecnológico o software *R Studio*. Para tanto, a idade dos TCs foi utilizada como controle para eventuais variâncias relativas à institucionalização e à antiguidade. Abaixo, o detalhamento específico das hipóteses e respectiva estratégia de abordagem:

Tabela 1. Hipóteses e abordagens.

Hipótese	Abordagem Metodológica
1) A politização está negativamente relacionada à transparência ativa dos TCs	Análise descritiva dos índices de politização e de transparência e gráfico de dispersão correlacionando essas variáveis.
2.1) As preferências do Poder Executivo têm papel predominante nas nomeações dos conselheiros dos TCs.	Análise descritiva da relação entre politização e governismo.
2.2) A probabilidade de nomeação de conselheiros técnicos está negativamente	Análise de correlação por meio de regressão das variáveis independentes número de mandatos de governador do partido do governador e conquista

relacionada ao controle do Executivo sobre as arenas eleitoral e legislativa.	de cadeiras na assembleia legislativa pelo partido do governador, e a probabilidade de nomeação de conselheiro técnico, variável dependente.
---	--

1. *Accountability*, Delegação e IFs

O objeto de pesquisa proposto se enquadra no que se convencionou chamar de *accountability*. De definição ainda aberta e sem tradução precisa para o português (PINHO; SACRAMENTO, 2009), a palavra está associada ao princípio que se manifesta em dispositivos institucionais que compele os governos a prestar contas à sociedade e a outros componentes do elenco político (QUINTAL et al., 2012). Sua utilização está centrada no problema da gestão e da eficiência das políticas públicas (FILGUEIRAS, 2011) e associada à prestação de informação verdadeira e transparente à coletividade, à prestação de contas pelo dirigente e à rigorosa responsabilização dos representantes (QUINTAL et al., 2012). Como se verá a seguir, o tema *accountability* é de fundamental importância para a discussão da democracia contemporânea e está cercado de questionamentos quanto ao seu conceito, a sua classificação, a sua aplicabilidade e a sua abrangência.

Conceitos iniciais

O termo entrou para o léxico da teoria democrática contemporânea tendo como pano de fundo pesquisas em torno das reformas institucionais realizadas na área de economia e gestão do setor público (FILGUEIRAS, 2011). Enquanto ideia normativamente informada, surgiu das propostas de reformas liberais das décadas de 1980 e 1990 sendo entendida como prestação de contas de caráter normativo. A ideia não se refere somente ao processo contábil de prestação de contas, mas ao processo político e democrático de exercício de autoridade por parte dos cidadãos (Przeworski, 2001 apud Filgueiras, 2011).

Segundo Guillermo O'Donnell (1991), em abordagem seminal sobre o tema, a *accountability* seria a ideia de que o representante é considerado responsável pela forma como age em nome daqueles que o escolheram podendo ser realizada de forma vertical e horizontal em democracias consolidadas. Pinho e Sacramento (2009) associam o termo à responsabilidade, à obrigação e à responsabilização de quem ocupa cargo em prestar contas com possibilidade de ônus e punição. Para Rocha (2013), a expressão "prestação de contas" é a forma de verbalizar a *accountability* no Brasil, mas reconhece que o tema é mais complexo.

A razão de ser da *accountability* é o poder: mantê-lo menos discricionário e sua utilização menos arbitrária são seus objetivos. Na esfera pública, ao revés da

particular, as ações e decisões que traduzem o exercício legítimo do poder devem ser fundamentadas e justificadas publicamente. Ainda, na mesma lógica, em caso de desvio ou abuso, o legitimado com poder público deve ser punido. Para tanto, a *accountability* obriga o poder “a falar”, pois manter alguém “*accountable*” implica na oportunidade de fazer questões desconfortáveis (SCHEDLER, 1999). Schedler (1999) condensa o termo no seguinte enunciado: A é “*accountable*” pra B se A é obrigado a informar B sobre suas ações e decisões para justificá-las e para sofrer punições no caso de desvios.

A *accountability* se revela um projeto modesto ao admitir que a política é um empreendimento humano cujos elementos da agência, da liberdade, e da incerteza são inalienáveis (SCHEDLER, 1999). Portanto, os agentes de *accountability* buscam somente o controle parcial sobre os tomadores de decisões políticas, pois se o controle fosse total não seria preciso pedir contas (SCHEDLER, 1999). Da mesma forma, a dimensão informativa da *accountability* pressupõe que a informação pública é imperfeita e obscura, pois se perfeita e transparente fosse não haveria necessidade de busca de informação (SCHEDLER, 1999).

Filgueiras (2011) busca uma conotação além do processo formal de tomada de contas com mais ênfase na participação social ideal. Para ele a *accountability* é o princípio segundo o qual se exige o cumprimento dos seguintes princípios complementares: 1) a existência de um processo de justificação pública de políticas e decisões no âmbito de uma esfera pública inclusiva e autônoma; 2) a existência de um sistema de direitos que assegure, no limite dos direitos fundamentais, o status de participação na formação da vontade; e 3) a transparência de ações políticas e decisões do governo no limite do processo de justificação pública.

Scott Mainwaring (2003) traz outras questões epistemológicas que gravitam sobre o tema *accountability*. O autor discute se o conceito se limita a transgressões legais, se é necessária capacidade de sanção, quem são os agentes de *accountability*, e se limita a relações do tipo principal-agente. Esse último ponto merece uma discussão maior.

Conforme já antecipado, existe debate na literatura sobre se a *accountability* estaria delimitada pela delegação e seria, assim, um tema exclusivamente afeito à teoria principal-agente. Esse “framework” analítico será devidamente abordado em tópico próprio, mas é salutar antecipar questionamento relativo à sua aplicação no campo da *accountability* pública.

Para diversos autores, o problema da *accountability* e o da agência são indissociáveis (FILGUEIRAS, 2011; MELO et al., 2009; MORENO et al., 2003). Para Queiroz (2008) a responsabilização é ato de delegação, o que limita a prerrogativa da tomada de contas a situações onde houver concessão de prerrogativas pelo tomador. Para ele a falha na delegação ou o enfraquecimento da relação principal-agente entre delegante e delegado diminui a responsividade e torna o governo menos “*accountable*” (QUEIROZ, 2008). Para esse entendimento, somente há relação de *accountability* se o principal puder demitir ou renovar o agente (MAINWARING, 2003). A *accountability* horizontal de O’Donnell seria impossível teoricamente, visto a igualdade de poder entre os agentes, sendo substituída apenas pelo “troca” de informações (*exchange*) entre poderes iguais (MORENO; CRISP; SHUGART, 2003).

Com a delegação, o agente recebe também o dever de prestar contas ao principal pelas suas ações. Logo, a mesma cadeia de delegação também o é de *accountability*. Dessa relação nascem poderes e deveres para cada parte: a) o agente é obrigado a atuar no interesse do principal, b) o principal é empoderado para punir ou recompensar o agente (LANE, 2005; PRZEWORSKI, 2006; STRØM, 2000). Considerando que agentes têm grandes incentivos para reportar incorretamente (SCHELKER, 2009) e agem de forma racional (FEREJOHN; PASQUINO, 2001), o principal pode se utilizar de mecanismos diversos para efetivar esse poder de recompensa ou punição.

Outros autores entendem que há *accountability* com ou sem relação principal-agente, uma vez que mesmo sem qualquer cadeia de delegação um agente público pode formalmente ter que responder por seus atos para alguma autoridade e pode estar sujeito a sanções por malfeitos (MAINWARING, 2003; O’DONNELL, 1998; SCHEDLER, 1999). A relação principal-agente seria, portanto, “elemento” do “conjunto *accountability*” (MAINWARING, 2003). Scott Mainwaring et al. (2003) entendem que *accountability* não se limita à situação onde ocorre a delegação, incluindo nessa abordagem a atuação de fiscalização, monitoramento ou sanção das instituições de fiscalização superior, do Poder Judiciário e até a da imprensa. Nenhum desses atores atribui prerrogativas e deveres às instituições que fiscalizam: o poder de tomar contas e aplicar sanções decorre do desenho institucional de nível constitucional ou de ampla aceitação pública, no caso da imprensa.

No contraponto, Moreno et al. (2003) entendem que o Poder Judiciário não faz parte da rede de *accountability* porque é independente dos demais agentes e não tem relação principal-agente com seus jurisdicionados. Mas para outros autores o Poder Judiciário é fundamental na rede de *accountability* sendo, geralmente, onde a fase da sanção é possível (ABRÚCIO; LOUREIRO, 2004; MAINWARING, 2003; TAYLOR; BURANELLI, 2008). De fato, excluir da concepção de *accountability* atores tão fulcrais como a imprensa, o Poder Judiciário e as agências de fiscalização autônomas simplesmente devido a não aplicação clara de uma teoria econômica é prezar pelo formalismo antes do realismo. É evidente que no presidencialismo a relação de delegação entre as agências é menos clara e harmônica do que no parlamentarismo. Todavia, da análise da efetividade da *accountability* no Brasil, fica claro que essas instituições - que não são delegadas e não fiscalizam seus “delegados” - são fundamentais para a efetividade do monitoramento, investigação e punição do poder (TAYLOR; BURANELLI, 2008).

Classificações

Quanto à classificação da *accountability*, O'Donnell propôs uma análise espacial bidimensional do conceito entendendo que a *accountability* vertical seria o controle efetuado pelos eleitores sobre os eleitos, e a *accountability* horizontal, uma rede de instituições que tem o poder de questionar e punir ocupantes dos cargos públicos pelo seu comportamento (O'DONNELL, 1991). A primeira vertente assegura que os países sejam democráticos; a segunda assegura os componentes liberais e republicanos (O'DONNELL, 1998). Alguns autores entendem mesmo tais agências enquanto pilares de um “sistema de integridade nacional” que funcionariam em rede para garantir a eficácia da *accountability* (DYE & STAPENHURST, 1998; SPECK, 2011). Esta vertente tem papel fundamental na democracia, seja para punir comportamentos não desejados seja para avaliar o desempenho dos gestores (MENEZES, 2014). Haveria ainda uma terceira dimensão de *accountability* que escapa às dimensões vertical e horizontal. Trata da situação onde organismo internacionais (estatais ou não) fazem o controle dos agentes estatais nacionais em razão de acordos internacionais assinados entre eles (SCHEDLER, 1999).

Scott Mainwaring conclui que a classificação de O'Donnell é útil para a caracterizar quem é o agente ativo de *accountability*. Porém, considerando as críticas mencionadas, Mainwaring propõe outra classificação das formas de *accountability*: eleitoral e intraestado. A eleitoral aproveita os agentes ativos e passivos da dimensão

vertical de O'Donnell, mas se limita a estabelecer a relação eleitor e representante, sem pressupor relação hierárquica. Assim seria o controle exercido pela sociedade civil sobre os representantes. Já a *accountability* intraestado opera de/para agências estatais também aproveitando a essência da *accountability* horizontal de O'Donnell, mas sem conotações de hierarquia e independência entre as agências (MAINWARING, 2003). Dentro do tipo de *accountability* intraestado seria possível conciliar as formas de *accountability* derivadas da relação principal-agente, as promovidas por atores sancionadores como Poder Judiciário e as promovidas por agências independentes de fiscalização e investigação, como os TCs (MAINWARING, 2003).

Outros autores criticam a terminologia proposta por O'Donnell. Em primeiro lugar, a noção de verticalidade expressa a imagem de assimetria de poder e de uma relação de hierarquia entre controlador e controlado. A classificação espacial de O'Donnell segue a imagem clássica de hierarquia piramidal, acima mais poder, abaixo, menos. A *accountability* vertical significa relação hierarquia entre desiguais mas é indeterminada quanto à direcionalidade - na vertical, o debaixo fiscaliza o de cima ou o inverso? (SCHEDLER, 1999). As organizações não governamentais, tomadoras de conta da *accountability* vertical, por exemplo, não têm controle vertical hierárquico sobre o governo (MAINWARING, 2003) enquanto algumas associações civis podem representar fortes poderes de fato (como Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, Central Única dos Trabalhadores, Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), mas não se igualam ao estado no uso legítimo da violência e como fonte única das leis (SCHEDLER, 1999). Entre eles, a imprensa sempre é destacada como tendo papel fundamental na tomada de contas (PORTO, 2011; TAYLOR; BURANELLI, 2008), mas também sem poder de sanção.

O segundo problema é que a vertente horizontal pressupõe igualdade de poderes e condições, situação rara. Pode haver hierarquia dentro do Estado, entre controlador e controlado como, por exemplo, entre o gabinete e as comissões parlamentares, no parlamentarismo. Nesse caso, ter-se-ia *accountability* horizontal dentro de uma relação vertical (MAINWARING, 2003). Ainda, conforme Schedler (1999), *accountability* horizontal pressupõe relação entre iguais como na clássica divisão de poderes onde o executivo, o legislativo e o judiciário se constroem entre si no sistema de *check and balances*. Porém, poder é uma propriedade relacional difícil de medir no mundo real e identificar poderes "iguais" pode ser uma missão impossível. Logo

temos também o "paradoxo da *accountability* horizontal", no qual, se os poderes são iguais, a coerção, a prestação de contas e a punição não são possíveis (MORENO; CRISP; SHUGART, 2003; SCHEDLER, 1999). Mesmo a simples tomada de informações pode ser impossível em situação de igualdade de poder.

Conforme tratado anteriormente, para Moreno et al. (2003), toda a *accountability* se fundamenta em relações principal-agente que ocorrem distintas cadeias de delegação conforme o regime presidencialista ou parlamentarista. No presidencialismo, o eleitor tem três agentes eleitos de forma independente entre si: o presidente, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Como são iguais em legitimidade, haveria troca horizontal (*exchanges*) e não *accountability* horizontal entre esses agentes. Logo, entre iguais em legitimidade e sem relação de delegação não seria possível afirmar que há relação de *accountability* horizontal. Por esse argumento, o conceito de responsabilidade horizontal seria um oxímoro (MORENO; CRISP; SHUGART, 2003).

Com base na exclusividade da teoria da agência para justificar a *accountability*, os autores descrevem dois desenhos possíveis para sua efetivação: hierarquias aninhadas e trocas horizontais. Na primeira, que ocorre no parlamentarismo, há uma única linha de delegação, sendo o executivo delegado do parlamento. O controle se daria por meio da informação provida por terceiros (*fire alarms*) como a imprensa e os partidos de oposição (MORENO; CRISP; SHUGART, 2003). Já as trocas horizontais – que O'Donnell entende por *accountability* horizontal – ocorreria no presidencialismo em um sistema de múltiplos agentes para um único principal, o eleitor. Aqui as discordâncias entre Poder Legislativo e Executivo, independentes entre si, provocariam as informações necessárias ao eleitor para a responsabilização eleitoral (MORENO; CRISP; SHUGART, 2003). Ao se contraporem, tais poderem se investigariam reciprocamente publicando informações de interesse do eleitor. A *accountability* vertical não seria condição suficiente, mas necessária para a *accountability* horizontal (MORENO; CRISP; SHUGART, 2003).

Resta claro que, para Moreno et al. (2003), a *accountability* se apresenta em um modelo bastante claro e simples, mas que pode não se encontrar com a complexa realidade política e institucional da maioria dos governos contemporâneos. Ignora, por exemplo, a possibilidade de criação e reforço da *accountability* horizontal por meio de um desenho contratual soberano, qual seja a Constituição Federal, bem como as reformas

constitucionais e legais que, mesmo a contragosto da legislatura ou do executivo, podem ser aprovadas em situações excepcionais. Nesse caso, pode-se apontar que as agências autônomas de fiscalização no Brasil têm expressa previsão constitucional, de onde legitimam seus poderes e deveres e contra o qual o poder político constituído não pode formalmente se opor. O que pode ocorrer, todavia, é a submissão desse poder de controle a outros poderes políticos, um dos pontos de análise do presente trabalho.

Os poderes eleitos inauguraram instituições para se auto limitar, como o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal que aumentou a gama de poderes em matéria orçamentária e financeira dos TCs inclusive contra o próprio executivo, que patrocinou a vigência da legislação. Ainda, a Lei da Ficha Limpa, que impede a candidatura de cidadãos com condenação em segunda instância, é um caso onde a mobilização popular foi capaz de pressionar o Congresso Nacional a aprovar legislação que contraria os interesses dos eleitos. É um exemplo de quando os mecanismos de *accountability* horizontal – no caso os Tribunais Eleitorais brasileiros - podem ser aprimorados por meio da provocação e do apoio popular que usa pressão política momentânea para aprovar leis no Congresso Nacional.

As diversas críticas à concepção de um *accountability* horizontal somente se sustentam dentro de uma compreensão limitada de *accountability* como subproduto de relações principais-agentes. Como defende Mainwaring (2003), a realidade da *accountability* é mais ampla e inclui relações onde não há delegação clara. O autor ainda adverte para a vacuidade do termo “trocas” (*exchanges*) que não se presta a refletir exatamente a relação entre Executivo e Legislativo (Mainwaring, 2003).

A solução para Schedler é reconhecer que na *accountability* horizontal os dois lados têm que ser independentes entre si nas decisões que competem a seu campo de competência. Assim, *accountability* horizontal pressupõe uma divisão de poderes, e um funcionamento interno diferenciado dentro do Estado. Já para outros, a solução é excluir a concepção teórica de uma *accountability* horizontal, que eles substituem por “trocas” (*exchanges*) horizontais (MELO, 2007; MORENO; CRISP; SHUGART, 2003). De toda forma, parece razoável que a utilização do conceito *accountability* horizontal não seja descartada, mas intercambiada com o conceito de *accountability* intraestado.

Outro ponto que merece maiores estudos, dentre os quais se entende que este trabalho faz uma contribuição, é sobre a *accountability* dos agentes de *accountability*, ou *accountability* de segunda ordem. A questão que se propõe é sobre a quem cumpre o

dever de fiscalizar os órgãos de fiscalização e como seria feito tal controle. Os problemas que se lançam são quanto à necessidade desse metacontrole, os problemas de organização e efetividade, e a dificuldade em determinar a quem caberia essa competência.

Para Schedler, a *accountability* de segunda ordem é relevante pois os agentes que promovem e fomentam a *accountability* estão sujeitos às mesmas estruturas institucionais que afetam seus monitorados (SCHEDLER, 1999). O'Donnell (1998) anota que mesmo a conquista de maior autonomia do executivo não impede a infiltração da corrupção e da cooptação nas agências de controle. A qualidade da informação, justificação e punição também pode ser afetada pela ineficiência das agências de controle estatal. Sempre que o critério de julgamento for controverso ou quando houver dificuldade de monitorar a performance das agências de fiscalização, o sistema de *accountability* apresentará problemas potenciais (SCHEDLER, 1999).

Fases e processo de aplicação

A *accountability* pode ser traduzida em três palavras: informação, justificação e punição. Essas palavras são encontradas no desdobramento apontado por Schedler (1999) que traz duas condições básicas para o termo: *answerability* e *enforcement* - outras palavras sem tradução clara e direta para o português.

Answerability consiste na informação e na justificação dos atos praticados pelo prestador de contas. Consiste, portanto, no oferecimento e na disponibilização de fatos confiáveis que subsidiem a necessidade da tomada de decisão, bem como razões válidas para a própria decisão (SCHEDLER, 1999). A necessidade de se prestar informações e justificações vai de encontro a uma cultura do segredo na Administração Pública. O segredo favorece o surgimento de interesses especiais na arena pública, desencoraja a participação pública no processo democrático e encobre a capacidade da imprensa de verificar os abusos cometidos pelo governo (FILGUEIRAS, 2011). Em outras palavras, o segredo faz com que o exercício da autoridade do estado se ensurdeça às demandas do público (FILGUEIRAS, 2011).

Enforcement é a capacidade de impor sanções aos controlados/auditados pelas agências de controle. Trata-se do direito, poder, capacitação e disposição para realizar o controle e a responsabilização de agentes ou agências estatais que possam ser tidas como delituosas (O'DONNELL, 1998). A punição ou a recompensa pelo comportamento do prestador de contas ainda está relacionada à dimensão educativa, pois

se trata de dar os devidos incentivos à ação. Também a má publicidade e o ataque à reputação de agentes podem ser tidos como formas de punição (SCHEDLER, 1999) – o que reforça a inserção da imprensa na rede de *accountability*.

Para Schedler, mesmo se uma ou duas das dimensões de *accountability* - informação, justificação e punição - estiverem ausentes, ainda se pode afirmar que há atos de *accountability* (SCHEDLER, 1999). O autor cita a *accountability* vertical da imprensa e das associações civis que agem puramente de forma discursiva na contestação e no constrangimento de agentes públicos sem poder de sanção negativa além da reprovação pública (SCHEDLER, 1999). Todavia, para Schedler (1999), o sistema ou a agência de *accountability* meramente opinativo, que não inclui qualquer forma de imposição de sanção, pode ser vista como fraca ou "banguela".

O desenvolvimento prático dessas dimensões pode ser compreendido como um processo dinâmico dotado dos seguintes estágios: 1) Supervisão (*ex ante*) - ênfase em capturar desempenho precário; 2) Investigação (*ex post*) – fase de verificação da profundidade e avaliação do desvio/abuso; e 3) Sanção - aplicação de punição quando verificados desvios ou abusos (TAYLOR; BURANELLI, 2008). A qualidade e o foco em cada etapa desse processo podem revelar a qualidade e a relevância dos mecanismos institucionais de *accountability*.

Nesse ponto, Taylor e Buranelli apontam alguns desequilíbrios nos instrumentos de *accountability* brasileiros. O Ministério Público Federal e a Polícia Federal seriam responsáveis somente pela investigação, mas não pela supervisão ou sanção (TAYLOR e BURANELLI, 2008). O Poder Judiciário seria responsável somente pela punição e o TCU, em tese, seria o único a cuidar das três fases descritas acima, o que explicaria seu sobrecarregamento, seus problemas de indicação e o excesso de atividades não relacionadas ao controle (TAYLOR; BURANELLI, 2008). As Comissões Parlamentares de Inquérito teriam somente poder investigativo, mas sem poder sancionar e com critérios de criação e funcionamento absolutamente políticos (TAYLOR; BURANELLI, 2008). De um forma geral, para os autores, o sistema de *accountability* brasileiro é demasiado focado em investigação e abandona as fases de monitoramento e punição (TAYLOR; BURANELLI, 2008).

Teoricamente, o TCU atua nos três estágios de *accountability* e de forma sobrecarregada o que gera lentidão no processo de tomada de decisão e falta de comunicação entre instituições de *accountability* (TAYLOR; BURANELLI, 2008).

Várias atividades consomem recursos do tribunal, mas não são relacionadas à atividade anticorrupção: em 2003, somente 14,9% dos casos conhecidos pelo TCU eram relacionados à corrupção; 60% eram administrativos ou burocráticos por natureza (TAYLOR; BURANELLI, 2008).

O déficit de *accountability*

O problema da *accountability* efetiva é de debate permanente na literatura. Para Adam Przeworski (2006), ainda que todas as instituições democráticas estejam funcionando bem, o fato dos governos possuírem informações privadas obstaculiza a possibilidade de se cobrar que cumpram o seu dever. No mesmo sentido, Schedler (1999) observa que um cenário de controle de poder perfeito é fictício.

Especialmente na América Latina, vários entraves à efetiva *accountability* vertical, ou eleitoral, são apontados: o sistema político de partidos fracos, a lista aberta (utilizada em alguns países como Brasil, Chile e Colômbia) e o voto personalizado (CAREY; HIX, 2008; CAREY; SHUGART, 1995; CHANG; GOLDEN, 2007; MORENO; CRISP; SHUGART, 2003). Para Mainwaring (2003), há diversos problemas na *accountability* eleitoral e os eleitos têm grandes incentivos e elevada vantagem informacional para praticar desvios e abusos.

A fiscalização promovida por meios de comunicação, que pode ser entendida como espécie de *accountability* vertical (O'DONNELL, 1998), também apresenta resultados pouco animadores. Conforme Porto (2011), a cobertura extensiva e dramática da corrupção pelos noticiários brasileiros não tem levado a uma melhora na *accountability* política. Os achados sugerem que a cobertura noticiosa tem gerado mais danos à reputação de inocentes e desconfiança na democracia do que garantido a prestação de contas de políticos eleitos (PORTO, 2011). Importante lembrar que, apesar desses resultados, diversos estudos apontam que a liberdade de imprensa tende a aumentar o sucesso da luta contra corrupção (PEREIRA; POWER; RAILE, 2011).

Tendo a função constitucional primordial de realizar o “*check*” no executivo - fiscalização, controle, monitoramento e sanção -, o Poder Legislativo brasileiro está longe de ser tido como referência no assunto. Argelina Figueiredo (2001) argumenta que a origem e a sobrevivência separadas do legislativo e do executivo no Brasil deveriam garantir *accountability*, porém os mecanismos de supervisão parlamentar como o TCU e

a Comissão Mista de Orçamentos não têm sido tão efetivos como seus mandatos permitem.

As Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI - têm muito poder investigatório, mas pouco poder prático sendo criadas por decisões puramente político-convenientes (TAYLOR; BURANELLI, 2008). No período pós-88, o governo teve maior capacidade de influenciar o funcionamento das CPI evitando a instalação e a conclusão daquelas que poderiam afetá-lo diretamente (FIGUEIREDO, 2001). Todavia é importante destacar que o *impeachment* do presidente Fernando Collor, em 1992, teve como ponto fundamental o relatório final elaborado pela CPI criada para este fim.

No que tange o orçamento, também sobre controle do parlamento, a autora informa que a Comissão Mista de Orçamento não faz o monitoramento rotineiro do orçamento; a fiscalização é mais personalizada em cada parlamentar e orientada para objetivos políticos específicos (FIGUEIREDO, 2001). Um instrumento de fiscalização conhecido como “proposta de fiscalização parlamentar” também tem baixíssima taxa de sucesso - 5 de 221 foram aprovados e executados até 1999 (FIGUEIREDO, 2001). Similarmente, quando requerimentos de informações demais são encaminhados a um mesmo ministério, eles costumam ser ignorados (soares, 1999 apud FIGUEIREDO, 2001).

Quanto aos TCs, que serão abordados em capítulo específico, também não são poucas nem irrelevantes as críticas colhidas na literatura. Entre elas, a de que, por razões políticas, as recomendações contidas nos relatórios preparados pela equipe técnica, geralmente não são adotadas pelos ministros do tribunal (FIGUEIREDO, 2001). As críticas mais frequentes são quanto ao alto grau de politização (ABRÚCIO; LOUREIRO, 2004; ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005; PAIVA; SAKAI, 2014), a pouca transparência (BEZERRA; APOLINÁRIO, 2014; CASTALDELLI JÚNIOR; AQUINO, 2011; QUINTAL et al., 2012; ROCHA, 2013), o baixo desempenho (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005; ATRICON, 2013; MANSOUR, 2002; TAYLOR; BURANELLI, 2008), e o excesso de formalismo dessas cortes (ABRÚCIO; LOUREIRO, 2004; ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005; BEZERRA; APOLINÁRIO, 2014; ROCHA, 2013).

Argelina Figueiredo atribui as causas para o atrofamento da capacidade fiscalizatória do Poder Legislativo a um presidencialismo com poderes legislativo e à concentração de poderes parlamentares nos líderes partidários (FIGUEIREDO, 2001). A

possibilidade de iniciar o processo legislativo orçamentário, de solicitar urgência, de editar medidas provisórias, entre outros, teriam dotado o presidente de controle sobre a agenda do parlamento. Por outro lado, líderes teriam grande capacidade organizacional podendo controlar bancadas e a agenda do plenário e com isso neutralizar o comportamento individualista dos parlamentares (FIGUEIREDO, 2001). Assim, graças à junção desses dois fatores, o governo no presidencialismo brasileiro funcionaria como uma fusão de poderes. Logo, o parlamento perde o poder de fiscalizar o executivo e passa a depender de fatores externos como opinião pública e grupos organizados para efetuar algum controle.

Interessante notar, que esse mesmo Poder, omissos na fiscalização permanente, até o momento já autorizou e julgou dois processos de *impeachment* de presidentes eleitos em pouco mais de 20 anos – Fernando Collor, 1992, e Dilma Rousseff, 2016. Em ambos os casos, os processos foram embasados em ampla mobilização popular nas ruas, permitindo vincular a atuação do Congresso Nacional a uma resposta ao eleitorado como forma de *accountability* vertical, entre outros fatores. Esse cenário permite questionar se a capacidade de responsabilização horizontal do Poder Legislativo é mais potente quando episódica do que quando rotineira.

O sistema eleitoral pode justificar os resultados insatisfatórios dentro do Poder Legislativo. Para Moreno et al. (2003), se os legisladores têm pouco interesse em política nacional (quando os partidos são “fracos”) ou não são responsivos a eleitores (quando os partidos são “fortes”) eles não têm interesse em exercer “controle político” sobre o executivo. Em suma, não são nem parceiros na política nacional, nem fiscais do executivo. Para os autores, se o sistema eleitoral não favorece a responsabilização eleitoral efetiva sobre os parlamentares, estes podem se concentrar em patronagem e clientelismo, abandonando qualquer relação de controle sobre o executivo para passar a negociar seu apoio caso a caso (MORENO; CRISP; SHUGART, 2003).

No que concerne à *accountability* horizontal, Mainwaring (2003) aponta o Poder Judiciário e as forças policiais também como precárias no sistema de *accountability* da América Latina. Porém, segundo informa o autor, o Poder Judiciário brasileiro é conhecido por ser lento e as polícias, capturadas e entregues aos interesses dos traficantes (MAINWARING, 2003). Os processos judiciais no Brasil levam de 5 a 10 anos para serem definitivamente concluídos, o que retira o interesse estatal e midiático na punição de malfeitores e, assim, reduz os incentivos aos próprios agentes públicos em buscar

vigorosamente as punições (TAYLOR; BURANELLI, 2008). De uma forma mais ampla, Taylor e Buranelli (2008) apontam problemas de sobreposição de funções, falta de atenção à fase da sanção, excesso de foco em investigação, e pouco recurso humano na Polícia Federal e no Ministério Público Federal brasileiros.

O processo de monitoramento e supervisão no Brasil é lento e incerto, mas quando soam os “alarmes” todas as instituições entram no modo de investigação produzindo retrabalho e sobreposição (TAYLOR; BURANELLI, 2008). Os autores descrevem ainda rivalidades entre burocracias e falta de comando central para filtrar e organizar eficientemente informações sendo a imprensa, geralmente, o centro agregador dos esforços (TAYLOR; BURANELLI, 2008). A terceira fase do processo de *accountability*, a sanção, também apresenta problemas de coordenação - sanções de pagamento do TCU têm pouco ou nenhum efeito; sanções civis e criminais são tão lentas que praticamente não existem; sanções reputacionais têm mais efeito, mas não muito (TAYLOR; BURANELLI, 2008). É possível ver o reflexo dessa realidade pelos seguintes dados: 3/5 dos brasileiros têm pouca ou nenhuma confiança no Poder Judiciário (GALINDO 2003 apud TAYLOR, 2009) e 86% dos brasileiros pensam que a reforma judicial é urgentemente necessária (OAB 2003, apud TAYLOR, 2009).

As consequências do déficit de *accountability* efetiva são diversas. Ele eleva não somente a corrupção real, mas a sua percepção na sociedade. A corrupção enfraquece as instituições, prejudica os critérios de escolha de políticas públicas, e as faz responsivas a incentivos econômicos mais do que a concepções de bens públicos, o que enfraquece a eficiência e a eficácia do gasto público de uma forma geral (TAYLOR; BURANELLI, 2008). Os males são grandes e perceptíveis para a população tanto que, em 2005, o brasileiro elegeu a corrupção como sua terceira maior preocupação, atrás apenas da violência e da pobreza (TAYLOR; BURANELLI, 2008). Em apenas dez anos, a corrupção já se tornou a maior preocupação do brasileiro deixando para trás as drogas e a violência⁵.

Porém, acima de tantas reflexões sobre o tema, uma não deve ser deixada de lado: a *accountability* é um sustentáculo fundamental da democracia contemporânea, sendo um dos principais diferenciais deste e outros regimes (TAYLOR; BURANELLI, 2008). A *accountability* dos governos é tratada como elemento básico da definição

⁵ Disponível em: <http://g1.globo.com/hora1/noticia/2016/01/pesquisa-mostra-que-corrupcao-ja-e-maior-preocupacao-do-brasileiro.html>. Acesso em 01/11/2016, às 15h53.

democrática no modelo de Schumpeter-Dahl (BAILEY, 2009). Somente um poder público legitimado pelo povo tem o dever de prestar contas ao povo. Somente em regimes democráticos, o poder se vê de alguma forma obrigado a isso. Em outras palavras, "*democracy cannot exist without accountability*" (MAINWARING, 2003, p. 29).

2. A Teoria Principal-Agente e os tribunais de contas

Conceitos iniciais

A dinâmica entre as IFS, os controlados e a sociedade em geral pode ser compreendida por meio da Teoria da Agência, ou Teoria Principal-Agente - TPA. O *framework* explica situações onde alguém (agente) atua em nome de outro (principal) pelo fato de possuir certos tipos de habilidades ou recursos que o principal não possui (STRØM, 2000). Portanto, ocorre uma delegação de função(ões), atividade(s), tomada de decisão(ões) e compromisso(s) do principal ao agente. A teoria tem origem no direito e na economia (WATERMAN; MEIER, 1998) e já é aplicada à administração pública há anos (LANE, 2005).

A TPA tem suas raízes na economia da informação e foi utilizada para análises em contabilidade, finanças, marketing, ciência política, comportamento organizacional e sociologia (EISENHARDT, 1989). Basicamente, o modelo se desenvolve em torno dos problemas de agente, quando partes em cooperação e divisão de trabalho tem diferentes objetivos (EISENHARDT, 1989). Em muitos casos, o agente tem alto grau de discricionariedade, de autonomia decisória, de expertise, e de informação privilegiada, porém não sabe se será recompensado se agir bem. Além disso, o agente pode ter interesses conflitantes com o principal e, por isso, não entregar seus melhores esforços na tarefa delegada. O principal tem desvantagem informacional e de preferências em relação ao agente, e altos custos para monitorar devidamente seu comportamento.

Essa relação é geralmente tratada por meio da metáfora do contrato e o objetivo geral é desenhar o contrato mais eficiente (EISENHARDT, 1989) que pode ser explícito ou implícito (PRZEWORSKI, 2006). Assim, é natural que diferentes arranjos contratuais apresentem diferentes resultados reais (LANE, 2005) não havendo uma única maneira de regular essa relação. A teoria assume uma série de pressupostos de origem econômica sobre as pessoas: auto interessadas, maximizadoras de utilidade, racionalidade limitada, e avessos ao risco (EISENHARDT, 1989).

Com base nesses pressupostos, podem ocorrer os seguintes problemas específicos entre agente e principal: 1) conflito de objetivo, e 2) dificuldade e custos do contrato (EISENHARDT, 1989). Se há conflito de objetivos/preferências, há a possibilidade de o agente não agir no interesse do principal por ação ou omissão (PRZEWORSKI, 2006; STRØM, 2000). Em suma, o principal delega ao agente um poder

para realizar algo em seu interesse, cabendo ao agente atuar em nome desse interesse, porém o agente apenas agirá em tal sentido se também puder perseguir seus próprios interesses (FILGUEIRAS, 2011; PRZEWORSKI, 2006). Um exemplo seria um cenário político com uma burocracia técnica pró-regulamentação de algumas drogas e uma liderança eleita proibicionista: é natural supor que os burocratas não agiriam inteiramente de acordo com o sucesso das políticas de que discordam.

Do ponto de vista do principal, a teoria prevê duas formas de comportamento insatisfatório do agente: a) risco moral (*moral hazard*), e b) seleção adversa (*adverse selection*) (EISENHARDT, 1989). No primeiro, ocorre falta de esforço da parte do agente, como por exemplo, especialista contratado para fazer pesquisa, mas contratante não pode verificar se o tempo real gasto com leituras está correto. No segundo, o agente não tem a(s) habilidade(s) que alega ter e o principal não pode verificar quando contrata ou quando ocorre a execução. Um exemplo cabível é o da contratação de veterinário que se diz especialista em determinado tratamento, mas não é possível ao cliente aferir com certeza essa informação.

Logo, a delegação de funções para o agente pode ser problemática e apresentar resultados não ótimos para ambas as partes. Uma vez que, devido ao risco moral e à seleção adversa, a ação do agente não é totalmente confiável, surge a necessidade de fiscalização por parte do principal. Emerge, assim, o segundo problema: os custos de saber o que o agente faz e punir/recompensar esse comportamento. Algumas soluções são sugeridas para lidar com tais desvios: 1) desenho de contrato – previsão de regras claras para o comportamento ideal do agente, 2) *screening and selection* - maior cuidado no momento de selecionar os agentes, visando separar os bons dos ruins, 3) monitoramento e relatórios – acompanhamento constante e concomitante da atuação pelo principal ou terceiros, e 4) *checks* institucionais – sistema institucional de freios, vetos e contrapesos (PRZEWORSKI, 2006; STRØM, 2000).

No que concerne ao primeiro ponto, desenho contratual, o principal tem duas opções para aprimorar a delegação: a) contratar com base no comportamento do agente, e b) contratar com base nos resultados do agente (EISENHARDT, 1989). No primeiro caso, o principal deve investir em um sistema de informação como sistema orçamentário, processo de relatórios, e/ou sistema de ponto. No segundo, buscando aumentar a compatibilidade de incentivos entre si e o agente, deve buscar alinhar as preferências, recompensando o agente conforme o resultado (FILGUEIRAS, 2011). Todavia, apesar

de a primeira vista parecer a melhor solução, a contratação com base em resultados transfere parte do risco para o agente, que segundo o modelo, é avesso ao risco (EISENHARDT, 1989). Essa transferência geraria agentes temerários que se restringiriam a executar de forma moderada as previsões contratuais, e não buscar novas alternativas e empreender de forma ousada. Portanto, esse desenho pode levar também a resultados sub-ótimos. Segundo Eisenhardt (1989), o coração da TPA é o *trade-off* entre (a) o custo de mensurar o comportamento, e b) o custo de mensurar os resultados transferido o risco para o agente.

Sobre a terceira solução apontada por Strøm, monitoramento e relatórios, Lupia e McCubbins (1994) discutem duas formas do principal obter parte das informações ocultas protegidas pelo agente: 1) *police patrol* - monitoramento direto para a aquisição de conhecimento; e 2) *fire alarm* – monitoramento indireto por meio do recebimento de informações de terceiros interessados ou do próprio burocrata. As duas alternativas anteriores têm desvantagens: a primeira consome muito tempo e esforço, e diminui os retornos da especialização e da divisão do trabalho; a segunda alternativa, quando proveniente do próprio burocrata, pode não revelar informação privada, e quando por terceiros (como imprensa e grupos de interesse) pode haver busca de interesses diversos aos do principal, e as informações podem ser enviesadas, limitadas ou omitidas (LUPIA; MCCUBBINS, 1994).

Contudo, em situações onde se tem equivalente potencial informacional em ambas alternativas, o monitoramento por *fire alarms* é menos custoso que por *police patrol* (LUPIA; MCCUBBINS, 1994; PRZEWORSKI, 2006). O risco de haver informação enviesada ou ausente pelos terceiros pode ser contrabalanceada por meio de penalidade para mentiras desde que sejam altas a probabilidade de captura, a probabilidade de punição, e o tamanho da pena (LUPIA; MCCUBBINS, 1994). Os autores notam ainda que o principal pode recorrer a figura de um "verificador" da informação que pode ser criado por meio da competição entre diversos *fire alarms* para encontrar qual deles têm interesses mais semelhantes aos seus (LUPIA; MCCUBBINS, 1994).

Talvez o maior risco dentro da TPA seja a transformação da delegação em abdicação. Tomando os pressupostos do modelo ao extremo - assimetria informacional e de preferências, auto interesse dos agentes, racionalidade, maximização da utilidade, e custos altos do controle – o resultado prático de diversos contextos de delegação pode ser

a abdicação total da autoridade do principal para o agente. Max Weber (1958 apud LUPIA & MCCUBBINS, 1994) já asseverava que a delegação para burocratas com expertise político se torna abdicação. Segundo Przeworski (2006), os burocratas não podem ser observados diretamente, têm interesses próprios e possuem informações privadas acerca dos custos e benefícios de suas ações. Como resultado, ou paga-se demais aos membros da equipe burocrática ou perde-se a eficiência possível (PRZEWORSKI, 2006).

Todavia, diversos autores argumentam que as consequências da delegação dependem de outros fatores. Para Lupia e McCubbins os principais têm mecanismos para aprender mais sobre conhecimentos ocultos e com isso aproximar a ação do agente a suas preferências. Segundo eles, os *fire alarms* podem municiar o principal de informação oculta pelo agente desde que tenham preferências semelhantes ao principal e recebam punição em caso de informação errada, omitida. O principal poderia usar do desenho institucional para aprender e tomar decisões que, por vezes, seriam equivalentes a decisões que tomaria se tivesse toda informação do agente (LUPIA; MCCUBBINS, 1994).

Com base nesse referencial teórico, diversos autores inserem as IFSs como ferramenta para resolver problemas principal-agente (HUBER, 2000; LANE, 2005; SCHELKER, 2009; SCHELKER; EICHENBERGER, 2008). Para Lane (2005), o principal tem que monitorar ativamente o agente para levar a burocracia a um resultado sub-ótimo havendo, portanto, custos e riscos se o principal não o fizer. Os monitores podem vir de agências especiais de monitoramento como auditorias independentes e grupos de trabalho eficientes - mas pode haver com os monitores novos problemas de principal-agente (LANE, 2005). Inclusive, segundo Huber (2000), se há sistema judicial forte ou agências de auditorias independentes, elas também podem ser vistas como principal.

As cortes judiciais e de contas são algo como meta-instituições, pois aplicam as regras nas demais instituições. Dessa forma, todo o sistema depende do funcionamento efetivo dessa instituições (BAILEY, 2009). Scott Mainwaring (2003) inclui as IFSs em sua classificação dos tipos de *accountability* como agências de supervisão independentes do tipo intraestado. Nesse sentido, podem ser enquadradas como agentes de fiscalização não somente os TCs, mas também o Ministério Público, e o Poder Judiciário. O'Donnell (1998) também é expresso ao entender a participação das IFSs na rede de *accountability*.

Críticas ao modelo e novas perspectivas

Apesar de ser bastante difundida na Ciência Política, a TPA ainda é um tema controverso. Para Filgueiras (2001), a aplicação da TPA na Ciência Política tem a desvantagem de fomentar uma noção de *accountability* muito minimalista ao concentrar o processo democrático na etapa eleitoral e conceber a política pelo mercado. Possui ainda uma concepção restrita de cidadania marcada pelo consumidor passivo de bens públicos e de *accountability* que se resumiria à sanção do povo (FILGUEIRAS, 2011). Pela perspectiva da TPA, as reformas do Estado devem assegurar a *accountability* minorando a assimetria de informação entre principal e agente e estabelecer compatibilidade de incentivos seletivos que evitem os custos da delegação (FILGUEIRAS, 2011). Todavia, para esse autor, a política da transparência defendida pela TPA restringe-se ao problema da delegação e acarreta despolitização do político, fazendo da transparência concepção parcial do controle democrático (FILGUEIRAS, 2011).

Outro ponto de crítica é o de que diversas possibilidades na relação de delegação não são tratadas de forma clara na literatura. O modelo econômico é pouco criativo e não reproduz com exatidão todas as possibilidades que existem na Administração Pública. Ao tratar o conflito de objetivos e a assimetria informacional como constantes, a complexidade das relações entre principal e agente na administração são subrepresentadas. Eisenhardt também aponta essa perspectiva ao analisar que uma das soluções para os problema principal-agente é justamente relaxar alguns pressupostos como o conflito de objetivos (que pode ser bem menor ou até inexistente) e a aversão ao risco (que varia entre agentes e principais) (EISENHARDT, 1989).

Uma das possibilidades pouca discutidas é a ausência de conflito entre principal e agente. Para diversos autores pode haver similaridade de preferências entre esses personagens (EISENHARDT, 1989; MILLER, 2005; WATERMAN; MEIER, 1998). Como consequência, se não há conflito, o agente se comportará como quer o principal, mesmo sem monitoramento (EISENHARDT, 1989). Waterman e Meier (1998) apresentam oito casos onde o conflito de objetivos e a vantagem da informação são variáveis. Desses oito, quatro envolvem situações onde há consenso entre as preferências entre principal e agente, variando quem tem a vantagem informacional: a) se o agente tem vantagem informacional, o principal geralmente o deixa agir sozinho, b) se ambos não têm vantagem informacional, em políticas públicas onde o debate geralmente subestima informações qualificadas (drogas, trânsito, crimes), burocratas se tornam meros

defensores de suas visões, c) se principal e agente possuem informação qualificada, tem-se um modelo de múltiplos principais, onde as agências tem maior discricionariedade, e o monitoramento é eventual, d) se o principal tem vantagem informacional, como em agências de inteligência e militar, aos agentes é reservada pouca discricionariedade (WATERMAN; MEIER, 1998).

Lupia e McCubbins apontam situações que corroboram as possibilidades levantadas por Waterman e Meier (1994). Para eles, as consequências da delegação dependem do agente que a recebe: se este possui interesse compatível com o do principal, os resultados serão benéficos para ambos (LUPIA; MCCUBBINS, 1994). Além da queda dos custos de monitoração, que pode ser até desnecessária, os principais podem aprender de agentes com preferências similares, pois há pouco incentivo para iludir, mentir, omitir (LUPIA; MCCUBBINS, 1994). Assim, só há abdicação se burocratas possuírem tanto conhecimento oculto que seja impossível para o principal distinguir o resultado bom do ruim e, assim, punir/recompensar o agente.

Segundo Waterman e Meier (1998) o pressuposto da assimetria de preferências é importante para a TPA devido a sua origem na Economia e no Direito, que se baseiam em conflitos. Porém, muitas relações são baseadas em cooperação, e não em conflito, como é o caso (criticado) no campo da regulação onde a literatura apontou que é mais comum que agências de regulação cooperem com regulados em detrimentos do público geral – situação conhecida por “triângulo de ferro” (WATERMAN; MEIER, 1998). Assim, uma outra hipótese de relevo para o estudo da TPA e para esta pesquisa é a de que os principais-fiscalizadores e os agentes-fiscalizados podem ter preferências similares o que, por sua vez, enfraquece os mecanismos de controle.

Como visto nos exemplos acima, alguns autores discutem também os pressupostos da assimetria de informação entre o agente e o principal. A TPA adota como pressuposto básico a ideia de que o agente sempre será possuidor de vantagens informacionais sobre o principal (MILLER, 2005). Porém, quando o principal e o agente se engajam em relação duradoura, o principal pode aprender sobre o negócio, ficando mais fácil medir resultados e reduzir a assimetria informacional (EISENHARDT, 1989). Ainda, em campos de atuação política menos burocratas, a assimetria de informação não deve ser aparente (WATERMAN; MEIER, 1998), nem relevante.

Waterman e Meier (1998) citam diversos contextos nos quais a qualidade da informação entre o principal e o agente varia. Havendo ou não consenso de preferências,

a assimetria informacional seria variável e não constante – contrariando o pensamento tradicional baseado na expertise burocrática, previsto por Weber. Há limites para a assimetria informacional e peculiaridades de cada parte: os legisladores, por exemplo, tem vantagem informacional sobre o burocrata no que tange ao processo legislativo e político relativo a suas áreas de interesse (WATERMAN; MEIER, 1998). Ademais, o principal pode conseguir informação de outros agentes, como grupos de interesses, imprensa, e órgãos oficiais, bem como um principal eleito pode vir justamente das carreiras burocráticas que irá administrar, como policiais, médicos, advogados, garantindo conhecimento específico e profundo sobre a área da delegação.

Em um dos cenários desenhados por Waterman e Meier (1998), comum no campo militar e de inteligência em que os burocratas se concentram em trabalhos específicos e não visualizam o quadro geral, os políticos tem muita informação, e os agentes pouca. Outro cenário é aquele de políticas públicas que diminuem a relevância das informações técnicas em favor de questões morais como políticas de aborto, drogas e sanções penais. Burocratas são desacreditados por pelo menos um dos lados do debate ficando com papel passivo na implementação dessas políticas (WATERMAN; MEIER, 1998).

Ainda no que concerne às críticas ao modelo clássico da TPA, o pressuposto da unicidade do principal merece destaque (HUBER, 2000; WATERMAN; MEIER, 1998). É sabido, até mesmo entre o senso comum, que raramente a relação entre políticos e burocratas envolve somente um principal ou um agente. Ainda mais no presidencialismo - com sobrevivência e origem independentes do executivo e do legislativo - as agências devem executar delegações e prestar contas a variados principais como o presidente, as comissões do Congresso, as CPIs, o Ministério Público, os TCs e etc. Todavia, para a TPA ou só existe um principal ou, se existem mais, eles se comportam como se fosse um – mesmas preferências, sem externalidades, sem conflitos entre eles (WATERMAN; MEIER, 1998). De forma claramente não realista, para a tradicional TPA, os principais A e C contratam o agente B com objetivos similares e a delegação por A não interfere na delegação por C.

Delegação e controle em regimes presidencialistas

No parlamentarismo, a cadeia de delegação é clara e simples: há uma única linha, do eleitor ao servidor público: 1) eleitores delegam para legisladores, 2)

legisladores delegam para o executivo, 3) chefe do governo delega para os departamentos executivos, e 4) chefes dos departamentos executivos para os servidores públicos (STRØM, 2000). A vantagem na cadeia de delegação única é a eficiência administrativa: menos conflito de demanda pois há somente um principal por agente (STRØM, 2000).

Diferentemente, em sistemas presidencialistas, a cadeia de delegação (e de *accountability*) não é única, e sim múltipla. Os eleitores escolhem de forma separada e independente seus representantes no legislativo e no executivo (STRØM, 2000). Ainda, o presidente pode ter que escolher seus ministros com a influência dos partidos no Congresso Nacional, dentro do presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988). Nessa dinâmica, cada agente deve contas a diversos principais como o presidente, as comissões do Congresso Nacional e o TCU. Devido a essa multiplicidade, Strøm (2000) argumenta que no presidencialismo a capacidade de monitoramento e fiscalização é maior do que no parlamentarismo. Mas para Huber (2000), pelo contrário, quando há múltiplos principais, o agente pode se livrar mais facilmente do controle.

Nesse ponto, Terry Moe destaca que, considerando a separação de poderes e a existência de partidos competitivos em sistemas presidencialistas, as agências se encontram cercadas de múltiplos principais em guerra por influência sobre elas (1984, apud MILLER, 2005). Esse múltiplos principais não necessariamente concordam em seus objetivos que podem ser cruzados e até antagônicos (WATERMAN; MEIER, 1998). O presidente, o Congresso, a imprensa, os grupos de interesse, dentre outros, interagem e causam externalidades múltiplas entre si gerando um cenário mais caótico do que a fórmula redonda e límpida da TPA. Portanto, as agências estão sujeitas a pressões simultâneas e podem resolver favorecer um principal sobre outros em decorrência de uma maior similitude de preferências (WATERMAN; MEIER, 1998). Para esses autores há também multiplicidade de agentes em competição por um ou vários principais (WATERMAN; MEIER, 1998).

A multiplicidade de principais pode ser responsável pela eficiência de certas delegações. Para Keefer & Stasavage (2003 apud MILLER, 2005) a independência do Federal Reserve System (FED) – espécie de Banco Central americano – das pressões políticas do Congresso ou da Casa Branca é garantida justamente pela necessidade de ação conjunta desses dois poderes para a reversão de suas decisões, algo pouco provável considerando os objetivos distintos de cada principal. Assim, a conclusão é de que a perda de controle gerada pela multiplicidade de principais é um pré-requisito para a

performance efetiva do FED (MILLER, 2005). Przeworski (2006) também visualiza na multiplicidade de principais uma solução para os problemas de agência.

Ainda, não está muito claro o lugar da burocracia em relação ao povo na teoria da agência (PRZEWORSKI, 2006). Seriam os funcionários do Poder Executivo agentes do governo ou do povo? Serviriam a múltiplos principais? A análise poderia ser feita ainda em relação à forma de nomeação desses funcionários. Seriam agentes do povo caso selecionados por concurso, e agentes do Poder Executivo sempre que nomeados diretamente por este? Em caso positivo, haveria possibilidade de *accountability* dos funcionários nomeados para o povo? Essas são questões estudadas nesta pesquisa.

3. As Instituições de Fiscalização Superiores e os tribunais de contas brasileiros

As IFSs, categoria de organização que inclui os TCs da união, estaduais e distrital brasileiros, são importantes mecanismos de *accountability* horizontal. Nos tópicos seguintes, será realizado levantamento da literatura acerca dos modelos de IFS, seu desempenho e as críticas a ele, no Brasil e em outros países.

Concepção e modelos de IFS

Há pouco consenso sobre a nomenclatura dessas instituições (BLUME; VOIGT, 2007; SANTISO, 2006; SPECK, 2001) motivo pelo qual simplesmente adotamos da literatura a definição de Instituição de Fiscalização Superior (IFS). Considerando a literatura sobre o tema, verifica-se que as IFSs têm funções diversas, as quais podemos organizar em pelo menos três dimensões: a) fiscal; b) legal; e c) política. Essas instituições são caracterizadas como entidades nacionais de auditoria pública tendo por missão fiscalizar a utilização dos recursos públicos (BRITO et al., 2014), manter agentes públicos responsáveis por condutas equivocadas e melhorar a administração do orçamento (SPECK, 2011). Seu objetivo é o de garantir que as políticas públicas sejam econômicas e eficientes.

Na dimensão fiscal, as IFSs podem fazer burocratas gastar menos, com isso reduzir receitas tributárias, pois menos recursos seriam necessários para subsidiar a ação do Estado (ALSTON et al., 2008; BLUME; VOIGT, 2007; FREY, 1994; QUINTAL et al., 2012). Do ponto de vista legal, atuam na prevenção e repressão à corrupção, a fraudes e a outras formas de malversação de recursos públicos previstas em lei (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005; BLUME; VOIGT, 2007; SCHELKER, 2008).

Do ponto de vista político, as IFSs podem ser vistas como instrumentos fundamentais para o bom funcionamento do sistema democrático e republicano, aumentando a transparência e informando o cidadão sobre a precisão dos relatórios de contas públicas (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005; BRITO et al., 2014; DYE; STAPENHURST, 1998; SCHELKER; EICHENBERGER, 2008; SPECK, 2011; TORGLER; SCHALTEGGER, 2006). São vistas até mesmo como garantidoras do equilíbrio no sistema presidencialista, restringindo o poder do executivo (FIGUEIREDO, 2001; MELO, 2009). Por todos esses motivos, grandes esperanças são depositadas na existência e no pleno funcionamento das IFSs.

De forma geral, as IFSs são celebradas como ferramentas importantes de *accountability* e de aprimoramento republicano. Conforme Torgler (2005), resultados sugerem que cortes de auditores não são “tigres sem dentes”; dar a elas uma espada tem impactos importantes para a sociedade. Para Dye & Stapenhurst (1998), no mundo todo, como regra, as IFS são bem vistas sempre que o auditor não é percebido como pessoa política e seu objetivo é justo. Segundo os mesmos autores, tais instituições são vitais para o sistema de integridade nacional, promovem transparência das informações e credibilidade, podem aumentar a performance do governo, promover legalidade, economia, eficiência, eficácia e evitar o desperdício na utilização dos recursos públicos (DYE; STAPENHURST, 1998).

Presentes em quase todos os países (BLUME; VOIGT, 2007; SCHELKER; EICHENBERGER, 2008), as IFSs podem se organizar de três formas distintas: a) sistema napoleônico (Corte de Contas), b) modelo de Westminster, e c) modelo de conselho de auditores (colegiado). O quadro abaixo, detalha essas formas:

Tabela 2 - Sistemas de Fiscalização Superior.

	Sistema Napoleônico	Modelo de Westminster	Modelo colegiado
Instituição	Tribunal de Contas.	Auditor Geral.	Conselho de Contas.
Relação com Legislativo	Sistema quase-judicial, auxiliar ao Poder Legislativo, mas sem subordinação.	Há subordinação ao legislativo.	Relação estreita através de uma Comissão de Contas Públicas ou Comissão de Plano e Orçamento.
Resultado da ação	Recomendações ao Parlamento, mas também pode aplicar sanções por iniciativa própria em diversos casos.	Recomendação ao Parlamento, que determina funções cabíveis.	Recomendação ao Parlamento, que determina funções cabíveis.
Mandato	Vitalício.	Mandato fixo, mas que pode ser estendido.	Mandato fixo, renovável na maioria dos casos.
Direção	Colegiado.	Individual.	Coletiva.
Países onde se aplica	Brasil, Portugal e França.	Inglaterra, Suécia, África do Sul, Canadá, Austrália, Chile.	Países Baixos, Argentina, Alemanha, Japão, Coreia.

Fontes: Blume & Voigt, 2007; Brito et al., 2014; Melo, 2007; Speck, 2001.

Na América Latina há diversos modelos de IFS: são 14 controladorias e 4 cortes de auditoria, 7 dessas instituições tem algum poder jurisdicional, 8 instituições têm ligação fraca ou inexistente com o parlamento (MELO; PEREIRA, 2013). Em ranking sobre as IFSs da América Latina, que avaliou independência, credibilidade, celeridade e *enforcement*, as melhores colocadas foram as do Brasil, Colômbia e Chile; as piores avaliadas foram as do Equador, Peru e Argentina (SANTISO, 2007).

A superioridade de qualquer modelo não foi comprovada. Todavia, pesquisa de Blume e Voigt (2007) expõe a propensão do modelo napoleônico a altos níveis de corrupção e indica como possível causa a relativa ausência do legislativo no processo de auditoria, o que o torna menos transparente. É o caso brasileiro, já que o modelo napoleônico aqui adotado tem levado à percepção de corrupção significativa e robusta. Não obstante, outras pesquisas não sugerem qualquer correlação entre corrupção e os modelos adotados e indicam que outras variáveis interferem mais no desempenho institucional (MELO, 2007).

Críticas gerais às IFSs

Em Frey (1994) encontramos críticas diversas à constituição e aos resultados das IFSs em geral. Para ele, quatro problemas principais podem ser apresentados: 1) preocupação excessiva com a racionalidade administrativa; 2) prevalência de aspectos orçamentários em detrimento a outros problemas, inclusive o custo de oportunidade; 3) supressão de incentivos de comportamento positivo, pela falta de competição por exemplo; e 4) avaliação concentrada em aspectos menores de eficiência, visto que como regra as IFSs não atuam na agenda da política pública. As soluções apontadas pelo autor incluem aumentar a competição entre agências, expandir a democracia direta, melhorar os incentivos não monetários para os auditores e aumentar a competição política entre os partidos (FREY, 1994).

Para Blankart (2006, apud BLUME & VOIGT, 2007) as IFSs não têm poder de veto efetivo, atacam ineficiência que é difícil de provar, demoram na divulgação dos desvios e desperdícios e não tem poder judicial de sanção efetiva. Adicionalmente, segundo o pesquisador, geralmente não existe competição entre as IFSs, desmotivando o aprimoramento institucional (BLANKART, 2006, apud BLUME & VOIGT, 2007). Todas essas críticas são diretamente aplicáveis aos TCs brasileiros.

No mesmo sentido, estudos apontam que a América Latina, em especial, tem histórico de debilidade em instituições de *check and balances* e frágeis controles legislativo e judiciário (MELO, 2007; O'DONNELL, 1991). Para Melo (2007), enquanto o Brasil sinaliza problemas de ausência de poder jurisdicional nas agências de controle, a Argentina sofreu redução da eficácia da IFS devido a mudanças institucionais com propósitos particularistas.

A crítica não se restringe à América Latina, vez que pesquisadores também apontam problemas como falta de efeito positivo real, desvantagens do controle ex-post, e suposta "relação de confiança amigável" entre controladores e controlados na IFS italiana (FORTE; EUSEPI, 1994).

Melo entende que o ambiente institucional geral é mais importante do que as características específicas do tribunal (2007). Para ele, a publicação da ação do controle, conjugando a participação da imprensa e das organizações não-governamentais, tem importância inclusive para o exercício da *accountability* vertical e societal. Para Ferraz e Finan (2008), a divulgação dos resultados de auditoria tem um papel significativo no desempenho dos candidatos à reeleição, sendo ainda mais efetivo quando rádios locais aumentam a publicidade dos relatórios. O papel da imprensa para a efetividade do controle externo também é destacado como relevante em outras pesquisas (DYE; STAPENHURST, 1998; LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009). Para Dye & Stapenhurst (1998), um bom relacionamento com a imprensa é de fundamental importância para a eficiência das IFSs.

Em pesquisa mais abrangente, com 40 países, não foram encontradas associações entre os atributos da independência, do mandato (poderes e competência) e da transparência das IFSs com o desempenho econômico dos governos (BLUME; VOIGT, 2007). Conforme a análise, a existência e a organização das IFSs não têm impacto nos gastos públicos nem nas percepções da qualidade do serviço público, da burocracia, e da competência dos servidores públicos (BLUME; VOIGT, 2007).

Entretanto, tantos resultados negativos podem estar relacionados à falta de autonomia dessas organizações. Um estudo das IFSs na Suíça apontou que auditores independentes e com poderes amplos reduzem gastos e receitas e evitam desperdícios (SCHELKER; EICHENBERGER, 2008). No estudo, resultados robustos indicaram que há redução da carga tributária e dos gastos públicos quando auditores têm amplos mandatos e podem atuar anteriormente ao gasto público, inclusive na fase de produção

de política pública (SCHELKER; EICHENBERGER, 2008). Similarmente, para Speck (2011, instituições de auditoria autônomas devem ter autoridade para iniciar, conduzir e concluir processo de auditoria sem interferências do governo ou do legislativo. Para Przeworski (2006), o modelo independente chileno de auditoria de estado seria um bom modelo para garantir a quantidade e qualidade da informação disponível ao cidadão para julgamento das ações do governo.

Análise sobre as IFSs estaduais nos Estados Unidos da América – EUA - também indica de forma significativa a influência dos auditores nos resultados financeiros e na performance dos estados (SCHELKER, 2008). Nesse caso, eles são mais efetivos se, de forma concomitante, possuem mandatos amplos com poderes de auditoria de performance e forem eleitos de forma direta (SCHELKER, 2008). Outra vez, se sugere que a indicação política pode prejudicar os resultados das IFSs.

Na maioria dos países, não há eleições para os auditores/conselheiros, por isso sempre há alguma indicação política envolvida em algum nível (SPECK, 2011). Em muitos países o executivo também controla as indicações do legislativo e onde o executivo predomina há pouco nível de independência dos auditores (SPECK, 2011). Para limitar essa influência política, no México as posições superiores nas instituições de auditoria exigem a quarentena de um ano para representantes eleitos ou agentes com alta posição no governo (SPECK, 2011). Na esfera federal argentina, o chefe da IFS é nomeado pelo maior partido de oposição e metade dos auditores são substituídos a cada 4 anos - cada um tem 8 anos de mandato (SPECK, 2011). No Brasil, a composição do TCU é um misto de indicações de diversos presidentes eleitos, porém se um partido ficar no poder mais do que uma década, a tendência é de partidarismo no colegiado (SPECK, 2011).

A expertise técnica dos conselheiros e auditores é vista como fator preponderante para o desempenho das IFSs. Analisando as IFS dos EUA, pesquisa sugere que instituições que exigem diploma de contabilidade pública para a seleção de “auditores-chefe” (acima do staff técnico de apoio) apresentam melhores classificações de créditos de agência privada (Moody’s Investor Service), menores déficits e menores gastos – tudo resultando na melhor performance do governo (SCHELKER, 2009). A interpretação é de que auditorias mais competentes estão associadas a informação fiscal mais confiável, o que reduz o problema de controle do principal na relação entre eleitores e governantes (SCHELKER, 2009).

Para Forte e Eusepi (1994), o maior problema da Corte de Auditoria italiana está na identificação de seu principal. Apesar de prevista na Constituição italiana como órgão auxiliar ao Poder Legislativo, para os autores, a IFS funciona como ferramenta de controle dos ministros sobre a burocracia. Desde sua fundação, a IFS teve como efetivos principais o rei, o ditador (Mussolini), e atualmente os primeiros-ministros, jamais servindo diretamente ao povo ou ao parlamento (FORTE; EUSEPI, 1994). Para os autores, a Corte tem se transformado em inócuo escritório de denúncias genéricas de desperdício no setor público (FORTE; EUSEPI, 1994).

As IFSs brasileiras: desempenho e críticas

Como já elucidado, no Brasil o modelo existente há séculos é o de corte de auditoria. Todavia, seu papel de auxiliar o legislativo é pouco desempenhado. As investigações a pedido do legislativo e a discussão de achados da fiscalização em comissões são raras exceções (PESSANHA, 2009; SPECK, 2001).

Há atualmente 34 tribunais de contas no Brasil, com algumas unidades federativas possuindo até dois deles. São eles: 1 Tribunal de Contas da União, 26 tribunais estaduais e 1 distrital, 4 tribunais de contas dos municípios (órgãos estaduais responsáveis pelas contas dos municípios, na Bahia, no Ceará, no Goiás e no Pará) e 2 tribunais de contas municipais (órgão municipal responsável pelas contas do respectivo município, em São Paulo e no Rio de Janeiro, capitais).

O art. 75 da Constituição Federal de 1988 permitiu que as normas estabelecidas ao TCU se aplicassem "no que couber" aos demais TCs, abrindo uma oportunidade para que estados assimilassem, ou não, as mudanças constitucionais conforme conveniências políticas (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009). Disso decorreu alguma heterogeneidade na organização interna dos TCs, como em São Paulo onde, em acordo com o governador, os deputados decidiram manter a influência desse na indicação dos conselheiros, diminuída pela Constituição Federal de 1988 (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009). O executivo não foi obrigado a recrutar conselheiros entre auditores e representantes do MP, situação posteriormente revertida por meio de ação judicial.

Assim, de forma paralela à versão da União, os TCs subnacionais são órgãos responsáveis por auxiliar os poderes legislativos locais na sua competência fiscalizatória. A Constituição previu os mesmos poderes e competências às versões estaduais do TCU,

por exemplo, o parecer prévio das contas do governador, a tomada de contas de ofício, e a apuração da legalidade, economicidade, eficiência, eficácia das contas dos governadores e prefeitos. Todavia, o constituinte não espelhou com perfeição o modelo federativo, não tendo previsto TCs municipais, apesar da permanência dos tribunais municipais então existentes – nas cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro.

Embora celebrados como instituições poderosas de *accountability* horizontal, os resultados práticos apresentados pelas IFSs em geral e aos TCs brasileiros em específico são pontos comuns de críticas. Analisando a literatura, é possível afirmar que, independentemente do critério utilizado, os resultados apresentados por essas instituições são considerados insatisfatórios. Na imprensa, as críticas mais encontradas são quanto à falta de efetividade, ao controle meramente formal, às poucas auditorias de resultados, ao desempenho, e à infiltração política nos conselhos máximos dos órgãos⁶.

Loureiro et al. (2009) destaca que o processo de desenvolvimento institucional dos TCs foi expansivo e buscou o aumento de sua efetividade. Com as novas constituições que se sucederam, os tribunais ganharam mais poderes e atribuições como a possibilidade de realizar auditorias de desempenho, e não mais puramente legalista (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009). Assim, hoje as IFSs não apenas podem auditar o gasto realizado segundo as normas legais, mas também avaliar se ele produziu o resultado esperado.

Com o advento da nova constituição, os TCs não estão formalmente sujeitos hierarquicamente a qualquer poder, possuindo ainda autonomia administrativa e funcional, competências normativa e reguladora específica, e membros com garantias constitucionais idênticas às de magistrados (ROCHA, 2013). Ainda, instrumentos formais de controle foram criados pela Constituição de 1988 para promover e facilitar os processos de *accountability*, como os sistemas de controles internos, a ampliação da autonomia e das atribuições do MP e novos sistemas de controle do orçamento. É possível ainda listar como importantes instrumentos legais de reforço à legitimidade do TC a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei “Ficha Limpa”, que aumentaram as funções dos TCs e a importância de suas decisões.

⁶ Algumas notícias a título de exemplo: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/dos-7-conselheiros-do-tribunal-de-contas-do-parana-2-estao-sub-judice-e-3-sao-suspeitos-de-ilegalidades-emgefw5wxn3xga64da7kgk2jk>;

http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2015/03/04/interna_politica,623869/contracheques-nas-alturas.shtml. Acesso em 31/09/2016, às 17:27.

Porém, o aumento dos poderes e das competências não pode ser tido como sinônimo de melhora efetiva na produção de resultados. Mesmo do ponto de vista da auditoria unicamente contábil, há críticas à atuação dos TCs estaduais. Pesquisas evidenciam que, com exceção de Tocantins em 2009, entre 2008 e 2010 o descumprimento dos princípios contábeis não ensejou a recomendação de desaprovação das contas dos governadores nos 27 TCs (QUINTAL et al., 2012). Tal fato contraria diretamente a lei nº 8443/92 que prescreve que contas em que se constatem infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil devam ser consideradas irregulares.

Um dos produtos principais da ação do TC, a aplicação de multas, também apresenta baixa efetividade. Para o TCU, a relação entre multas aplicadas e pagas é de 4,6% de 2005 a 2009, e de 8,3% entre 2008 e 2010, segundo dados do próprio tribunal (PAIVA; SAKAI, 2014). Quanto aos tribunais estaduais, conforme relatório da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), somente 50% dos tribunais respondentes afirmou acompanhar o cumprimento de suas decisões (multas, débitos e recomendações), 36% diz acompanhar parcialmente e 14% responderam que não acompanham (ATRICON, 2013). As críticas seguem quanto ao questionamento das decisões na justiça, à possibilidade de revisão no judiciário sobre os procedimentos adotados, e o valor relativamente baixo das multas (MELO, 2007; SPECK, 2001; TAYLOR; BURANELLI, 2008). A prática da *accountability* que se contenta com a denúncia de delitos e ilegalidades sem a imposição de penalidades é vista como fraca e diminuída (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Tais problemas podem ser atribuídos ao desenho institucional dessas cortes. Loureiro et al. (2009) entende que ainda falta aos Tribunais a competência para a cobrança das multas que eles aplicam aos tomadores de despesas. Hoje essas sanções são transformadas em cobranças do executivo, o que dificulta seu recebimento. Para Speck (2001) também existem problemas de eficácia nos julgamentos dos TCs. Haveria pouco interesse em implementar as decisões do TC pelo executivo no plano estadual, e o empenho da Procuradoria Geral do Estado em executar as cobranças é tido como fraco (SPECK, 2001). Interessante apontar que, quando há reeleição, o prefeito punido pelo tribunal é o responsável pela implementação de uma decisão contra ele próprio (SPECK, 2001). Outras punições não pecuniárias (inelegibilidade, intervenção em municípios) estão na mesma situação - não são implementadas por outros órgãos de fiscalização – Tribunal Regional Eleitoral e o Tribunal de Justiça (SPECK, 2001).

Todavia, há estudos específicos sobre os TCs que apresentam explicações alternativas. Diversas pesquisas apontam que a causa dos resultados insatisfatórios pode estar dentro da organização, e não fora. Seria a não utilização de todo o potencial de fiscalização concedido aos tribunais em favor de auditorias meramente formais a real causa da percepção negativa dos TCs.

Nesta linha de análise, o estudo de Davies (1999) apresenta uma série de irregularidades na auditoria do TC-RJ: maquiagem contábil de gastos na educação e desconsideração de leis básicas e conceitos fundamentais na fiscalização de gastos na educação. Segundo o estudo, o TC-RJ não faz controle concreto, de desempenho, conforme previsto na Constituição, e sim meramente contábil (DAVIES, 1999). Porém, segundo dados da Atricon (2003), o TC-RJ pode até ser um bom exemplo. A pesquisa revela que entre os TCs estaduais consultados, somente 36% adotam formalmente as Normas de Auditoria; 61% responderam não adotar (ATRICON, 2013).

As discrepâncias contábeis encontradas nos relatórios dos TCs relativas à contabilidade indevida e/ou inexistente somam a quantia de R\$ 41.160.101.141,96 (quarenta e um bilhões, cento e sessenta milhões, cento e um mil, cento e quarenta e um reais e noventa e seis centavos) – valores claramente relevantes (QUINTAL et al., 2012). Para Marcus André Melo (2007), o TCU tem comumente apreciado de forma favorável as contas do governo, deixando muito a desejar: os relatórios teriam caráter meramente quantitativo, incluindo poucos dados qualitativos.

A pesquisa de Quintal et al. (2012) relata ainda que no TC-BA houve diferença significativa entre o voto do relator, pela rejeição das contas, e a decisão por maioria, aprovação com ressalvas e recomendações. Nesse caso houve subavaliação de passivo no valor de mais de 1 bilhão de reais (QUINTAL et al., 2012). Ocorre repetição das mesmas discrepâncias contábeis em um mesmo estado, em diversos anos, o que indica o não cumprimento das recomendações evidenciadas nos pareceres prévios (QUINTAL et al., 2012).

No TC-PB, pesquisa aponta que houve cumprimento apenas da dimensão formal da *accountability* - documentos disponíveis no *site* e no diário oficial eletrônico - ampla defesa e contraditório. Mas quanto à dimensão substantiva, o atendimento foi somente parcial: análise de desempenho não contemplada - sem avaliações que possam garantir a eficiência e a eficácia - e avaliações de transparência parcialmente cumprida (BEZERRA; APOLINÁRIO, 2014). Os autores concluem que o TC-PB está restrito à

concepção de “prestação de contas” não atendendo às outras dimensões e fases da *accountability* (BEZERRA; APOLINÁRIO, 2014).

Outro estudo específico, quanto ao TC-SC, destacou que a falta de divulgação nos meios de comunicação de amplo acesso ou circulação é o primeiro óbice ao atendimento pleno da dimensão formal – o cidadão teria que se dirigir à sede do TC-SC ou da câmara de vereadores para ter acesso a documentos e informações (ROCHA, 2013). Da análise do conjunto dos pareceres prévios, concluiu-se que metade deles não aproveitou todas as possibilidades que a legislação oferece. Com pouca ousadia, o controle do TC-SC ficou centrado em aspectos mais formais (ROCHA, 2013). Segundo o trabalho, o TC-SC somente trata da conformidade e da legalidade da ação administrativa; faltam avaliação de desempenho dos governos, informações sistematizadas e a atuação dos administradores em relação aos procedimentos de fiscalização promovidas pelo tribunal (ROCHA, 2013).

Outro resultado que aponta claramente para problemas endógenos de eficácia nos TCs, técnicos do executivo entrevistados revelaram não terem grande conhecimento sobre o que são ou o que fazem os TCs. Os menores percentuais de “elevado conhecimento sobre” os TCs estão justamente nos técnicos do executivo (26,8%), porcentagem menor do que a da sociedade civil (38,9%) (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005). Esses servidores, que são o objeto principal da fiscalização, alegam ainda terem sido pouco fiscalizados pelos TCs. Dos técnicos entrevistados, 36,9% afirmam nunca terem sofrido qualquer tipo de fiscalização; 23,8% teriam sido fiscalizados no máximo duas vezes (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005).

No mesmo estudo, a celeridade dos TCs foi apontada como ponto de preocupação. No quesito “tempo de resposta”, apenas 1/3 dos entrevistados o considerou “ótimo” ou “bom” (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005). Quanto à proposta de “abreviar o tempo de resposta”, a maior aprovação foi pelos entrevistados do Poder Legislativo, com 91,5%, e a menor foi dada pelos membros do Judiciário, 74,5%, porcentagem também bem expressiva (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005).

Uma das funções primordiais das IFSs é promover a transparência e a *accountability* das contas públicas. No entanto, a própria transparência das IFSs brasileiras são objetos de discussão e estudo na literatura especializada. Na pesquisa de imagem dos tribunais, praticamente metade dos entrevistados expressou opinião desfavorável aos quesitos relacionados à transparência dos TCs. O quesito “facilidade de

acesso” recebeu somente 51,2% de “ótimo ou bom”, e a “qualidade da resposta”, 50,5% da mesma opinião (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005).

Para os TCs, não bastaria a realização das auditorias e análises de contas públicas, mas também a divulgação clara e direta para sociedade dos resultados encontrados. Ainda, é de fundamental importância para o controle social que as informações contábeis e de desempenho do próprio tribunal estejam à disposição da população (MELO, 2007). Nesse sentido, destaca Schedler (1999) que o princípio da publicidade se aplica não somente aos atores fiscalizados, mas também às agências de fiscalização.

Problemas de transparência das instituições controladoras foram apresentados pelo relatório da organização não governamental Transparência Brasil: 11 dos 34 TCs brasileiros (da União, estaduais e municipais), cerca de 1/3, não respondeu à solicitação de informação feita por meio da Lei de Acesso à Informação (PAIVA; SAKAI, 2014). Segundo as autoras do relatório, a “opacidade é a regra” no que tange à informação de quem são os conselheiros desses tribunais” (PAIVA; SAKAI, 2014, p. 1).

A política de transparência é vista como um remédio para o mal da corrupção e como amplificadora do exercício da cidadania sendo importante na definição do conceito de *accountability* (FILGUEIRAS, 2011). Sem acesso às informações que fundamentam os processos e decisões públicas não é possível a realização de qualquer processo de responsabilização. Assim, ainda que a *accountability* se constitua de um processo mais amplo que inclui a deliberação e a responsabilização acerca das informações públicas, a falta de conhecimento dessas mesmas informações inviabiliza qualquer prosseguimento nesse processo.

Em estudo da atuação dos TCs sobre as contas dos governadores, dos 162 documentos de interesse para a pesquisa, somente 81 (53,7%) encontravam-se disponíveis para consulta *online* (QUINTAL et al., 2012). Trata-se dos relatórios e pareceres prévios elaborados pelos TCs sobre as contas dos 27 governadores. Considerando que a elaboração do parecer prévio das contas do governador é uma das funções primordiais dos TCs, tamanha opacidade se destaca. Para Rocha (2013), os pareceres prévios são instrumentos com elevado potencial de *accountability* – logo, os TCs devem dar cumprimento ao poder investido a eles. Falta a disponibilização em todas as regiões, mas mais acentuadamente no Norte e Nordeste do país - 42,5% e 27,7%, respectivamente (QUINTAL et al., 2012).

Os autores lembram que, conforme a Lei de Acesso à Informação, a divulgação de informações de interesse público deve ocorrer independentemente de solicitações (QUINTAL et al., 2012). Assim, além do dever institucional, a transparência ativa ainda comporta exigência legal vez que a Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/11, prescreve em seu art. 8º que:

é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

Neste ponto, pesquisa realizada pelos próprios tribunais segue os achados reportados anteriormente. No quesito “observância da Lei de Acesso à Informação na divulgação dos subsídios”, 82% dos TCs responderam que divulgam, e 11%, que não. Sobre a “observância da Lei de Acesso à Informação na divulgação dos relatórios de auditoria”, o resultado foi 50% sim e 50% não. Quanto à observância da Lei de Acesso à Informação na divulgação dos pareceres, 71% relataram cumprir a lei, e 29%, não. Por fim, 54% dos respondentes disseram não ter implantado o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), e somente 46%, sim (ATRICON, 2013). Mesmo relatório destaca que 32% das ouvidorias dos TCs não possuem prazo definido para resposta às demandas do cidadão e somente 36% observam o prazo para resposta (ATRICON, 2013).

Pesquisadores apontam que os relatórios de desempenho apresentados pelo TCU são focados em demonstrar a quantidade de trabalho, e não a relação recursos consumidos e resultados gerados pela atuação da IFS (CASTALDELLI JÚNIOR; AQUINO, 2011). Ainda, a variação não explicada das métricas e dos indicadores dificulta a comparação entre os indicadores anuais, enfraquecendo a *accountability* dessas instituições (CASTALDELLI JÚNIOR; AQUINO, 2011).

Como resultado desse conjunto de críticas negativas, questiona-se a relação custo-benefício dessas instituições. No Brasil, há heterogeneidade suficiente nos TCs para revelar variações amplas nos custos dos tribunais, incluindo o subsídio recebido pelos conselheiros. O número de funcionários pode variar de 149 (AC) a 1.364 (SP) (BRITO et al., 2014) e há conselheiros estaduais que custam quase 9 vezes mais do que parlamentares estaduais (PAIVA; SAKAI, 2014). Em valores absolutos, dados de 2014, São Paulo e Rio de Janeiro possuem os tribunais mais caros, sendo os estados mais ricos (PAIVA; SAKAI, 2014). Em valores percentuais, temos a seguinte ordem em

porcentagem do custo do tribunal em relação ao custo da assembleia estadual respectiva, em 2014: RJ (87%), AM (83%), RS (79%), DF (77%), e MS (75%) (PAIVA; SAKAI, 2014).

Para Paiva & Sakai (2014), esses resultados levantam o questionamento sobre se o dinheiro público investido na manutenção dessas cortes fortemente politizadas tem o retorno devido. Para Bruno Speck (2011), as despesas públicas com as IFSs não devem ser avaliadas somente pelo seu retorno em termo de recursos públicos economizados com a ação dos tribunais. Para ele, há diversos outros retornos de difícil mensuração, como a credibilidade do sistema republicano. Todavia, a IFS dos EUA, *General Accountability Office* (GAO) utiliza justamente essa medida ao se orgulhar de economizar US\$ 83 por cada dólar investido nela, apresentando no total cerca US\$ 39.6 bilhões como efeito econômico de sua atuação (BLUME; VOIGT, 2007).

Justificativas para as críticas

As críticas relacionadas à efetividade dos TCs raramente são relacionadas a sua estrutura técnica ou ao seu corpo profissional. De fato, a qualidade dos funcionários dos TCs é geralmente descrita como a grande vantagem dessas instituições (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005). O corpo técnico é tido como distinto da cúpula deliberativa, responsável pelas inovações dos TCs (SPECK, 2001) e considerando um fator crucial para o desempenho dessas instituições (DYE; STAPENHURST, 1998). Segundo pesquisa, o maior “capital de legitimidade” que detém os TCS reside hoje na competência técnica da instituição, destacando-se o grau de informatização, a estrutura física e material, a remuneração e as condições de trabalho (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005).

Em pesquisa sobre a imagem dos TCs, a qualificação dos servidores foi apontada como positiva: no Poder Legislativo, 53,4% qualificou como “boa”, e 14,3% como “excelente”; no executivo, 51,8% qualificou como “boa”, e 7,2% como “excelente” (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005). Na média dos setores, menos de 1% apontou essa qualificação como péssima o que torna o percentual dos TCs bastante alto quando comparado a outros poderes em pesquisas similares (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005).

Em contraponto às formas de ingresso no conselho deliberativo dos tribunais, o sistema de recrutamento dos servidores do TC - auditores, analistas, procuradores –

segue o princípio do concurso público e da seleção meritocrática. Para Melo (2007), esses mecanismos de recrutamento e progressão interna dos tribunais, juntamente ao pagamento de altos salários, seriam responsáveis por uma imagem externa de respeitabilidade e de credibilidade desses órgãos de controle.

Conforme o relatório da Atricon (2013), existe nos tribunais uma política clara de valorização desses servidores. Questionados se possuem “política de gestão de pessoas: instituição de planos de cargos, carreiras e salários”, 93% dos TCs entrevistados reportaram “sim”, somente 7% “não”; sobre a “Política de gestão de pessoas: existência de mecanismos de avaliação dos servidores”, 61% afirmaram possuir, somente 21% não.

Entretanto, lógica diametralmente oposta é seguida na composição do conselho deliberativo dos TCs. No Brasil, a característica específica mais criticada tanto por pesquisadores como pela sociedade civil é o perfil político do corpo deliberativo dos TCs que, conseqüentemente, influencia na qualidade das decisões tomadas por essas instituições⁷. Para alguns, é justamente a independência e a autonomia do tribunal que trará a eficiência da *accountability* horizontal, argumento que justifica a preocupação com a composição política das cortes (O'DONNELL, 1998; SPECK, 2011). Ademais, o perfil político dos conselheiros pode estar associado à uma fragilidade moral dos tribunais dada a quantidade de processos criminais que estes membros “políticos” respondem (PAIVA; SAKAI, 2014).

A composição do corpo deliberativo dos TCs do Brasil sofreu um lento processo de incremento de autonomia e de profissionalismo. Desde de sua origem, 1891, os TCs já contavam com a garantia da permanência dos dirigentes, que não foi removida mesmo em períodos autoritários (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009) – o que também aumenta a desconfiança quanto à sua finalidade. As exigências para o cargo de conselheiro, porém, surgiram somente em 1946 restritas à antiguidade e ao gozo de direitos políticos. Em 1967, foi inserida na Constituição o requisito de notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros, ou de administração pública (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009). Por fim, as mudanças trazidas pela Constituição de 1988 permitiram maior equilíbrio de poder entre executivo e legislativo na indicação dos dirigentes do TC. Agora cabe ao legislativo a indicação livre de 2/3 dos

⁷ A exemplo, conferir: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/tribunal-de-contas-e-um-playground-de-politicos-fracassado-diz-joaquim-barbosa-2lnjrbjnkbrt3k30w47l4jj23>; e <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=352>. Acesso em 29/08/2016, às 15:47.

membros e ao executivo a indicação de 1/3, com limitação obrigatória de inserir na sua cota servidores de carreira do tribunal.

Entretanto, as pesquisas indicam que o desenvolvimento institucional não foi suficiente para garantir a independência e a efetividade dos TCs. O dilema entre o técnico e o político está presente em pesquisas de opinião sobre a imagem dos TCs. A impressão majoritária é de que o TC tem capacidades institucionais favoráveis, porém o mérito de suas decisões é fortemente afetado pela falta de independência e pela politização de sua estrutura decisória (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005). Em entrevistas, 21,9% na média dos setores afirmaram que as decisões são norteadas por critérios políticos; na sociedade civil, 67,6% acreditam que as decisões são políticas, somente 28,2% acreditam que são técnicas. Para o Ministério Público, 77,7% dos entrevistados acreditam que as decisões são de cunho meramente político (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005).

Resultados de análises empíricas justificam tal desconfiança. Pesquisadores analisaram os currículos da maioria dos conselheiros do Brasil e concluíram que de cada 10 conselheiros 6 são “ex-políticos” (parlamentares, secretários, ocupantes de cargos em comissão), dois sofrem processos na justiça ou nos próprios tribunais e 1,5 são parentes de algum político local (PAIVA; SAKAI, 2014). Em 2014, eram 94 ex-deputados estaduais, 52 ex-secretários de estado e 36 ex-vereadores. É possível afirmar que o critério familiar tem bastante peso nas escolhas, vez que pelo menos 17% dos 238 conselheiros, na data da pesquisa, tinham parentes políticos, sendo metade pai ou filho de políticos (PAIVA; SAKAI, 2014).

Ainda na mesma pesquisa, fortes críticas ao mérito das decisões do tribunal se avolumaram, tidas como seu “calcanhar de Aquiles” (ARANTES et al., 2005, p. 68). Segundo os autores, diversos entrevistados utilizaram o termo “politicagem” para definir de maneira sucinta o que consideram o maior problema dos TCs (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005). Uma vez que a principal função do órgão é emitir decisões, ter essa ação como seu “maior problema” é algo preocupante.

A situação não é específica do Brasil. Como já tratado, poucos países previram a eleição para os auditores e, na maioria deles, o executivo controla de alguma forma a indicações dos conselheiros (SPECK, 2011). Ademais, o fato de a indicação ser política não é por si só o único problema: a desqualificação técnica dos conselheiros também se revela um obstáculo ao pleno funcionamento dessas cortes. Estudos indicam

que a expertise dos auditores é de fundamental importância para o resultado efetivo das cortes (SCHELKER, 2009).

A análise dos currículos dos conselheiros revela que os requisitos específicos impostos pela Constituição não estão sendo cumpridos. A atual presidente do TC-GO é dentista e filha de político, ex-presidente do mesmo TC. O conselheiro Antônio Correia de Messias do TC-AC era médico até sua nomeação pelo primo Orleir Messias Cameli, então governador do estado. No TCM-BA, os conselheiros Fernando Vita e Paolo Marconi são jornalistas com experiência em assessorias de imprensa política. Vita é também escritor de romances (PAIVA; SAKAI, 2014).

Para Pessanha (2009), a expertise e os notórios conhecimentos diretamente ligados às atividades-fim da instituição só foram preenchidos pelos ministros oriundos dos cargos de carreira do próprio TCU – auditores e procuradores. Para outros profissionais nomeados ministros – vários parlamentares e um servidor do Senado - bastou o preenchimento do vago critério de experiência em “administração pública” (PESSANHA, 2009). A pesquisa de 2009 não incluiu outro ex-servidor do Senado Federal que hoje também é ministro do TCU, Bruno Dantas. Conforme o pesquisador, apesar de bem aparelhado e com novas e relevantes atribuições graças à Constituição de 1988, as nomeações do legislativo são totalmente políticas (PESSANHA, 2009).

Adicionalmente, há inobservância do limite mínimo de indicação profissionais de carreira pelo executivo - 2/3 dos indicados devem ser auditores e procuradores do tribunal (art. 72, § 2º, I, Constituição Federal). Conforme revela o relatório da Atricon (2013), dentre os tribunais respondentes, 29% (8) não possuíam conselheiros provenientes da carreira de conselheiro substituto, e 36% (10) não tinha conselheiro advindo da carreira de procurador indicado pelo executivo. Os dados são de 2013.

Por fim, ainda que a indicação seja feita segundo critérios técnicos, não há garantia de autonomia decisória dos conselheiros. Estudo recente sobre os TCs brasileiros sugere que os conselheiros provenientes da carreira burocrática dos próprios tribunais tem taxas de rejeição de contas municipais similares as dos provenientes de carreiras políticas (HIDALGO; CANELLO; LIMA-DE-OLIVEIRA, 2016). Mesmo os burocratas, auditores de carreira, quando indicados, são lenientes com contas de prefeitos do mesmo partido do governador ou da maioria do legislativo que o indicou (HIDALGO; CANELLO; LIMA-DE-OLIVEIRA, 2016). A diferença importante ficou por conta dos

conselheiros substitutos, profissionais de carreira que atuam como conselheiros de forma eventual e sem a necessidade de indicação pelos poderes executivos e legislativos. Nesses casos, a taxa de rejeição era significativa e maior do que a dos outros tipos de conselheiros (HIDALGO; CANELLO; LIMA-DE-OLIVEIRA, 2016).

Para a maior parte da literatura, as indicações puramente políticas afastam a imparcialidade e a independência necessárias para a execução dos trabalhos dos TCs (FORTE; EUSEPI, 1994; MAINWARING, 2003; MORENO; CRISP; SHUGART, 2003; TAYLOR; BURANELLI, 2008). Se a maioria dos legisladores tem como objetivo ocupar a administração com aliados políticos e familiares, haverá pouco incentivo na indicação de autoridades especialistas em controle e fiscalização (MORENO; CRISP; SHUGART, 2003). A vitaliciedade dos cargos não seria garantia de dedicação, eficiência ou moralidade (HIDALGO; CANELLO; LIMA-DE-OLIVEIRA, 2016) servindo mesmo como “aposentadorias de políticos” (ABRÚCIO; LOUREIRO, 2004). Ou, anedoticamente, como na frase atribuída a Getúlio Vargas: o tribunal de contas é “um armário onde se arquivam os amigos” (ABRÚCIO & LOUREIRO, 2004, p. 22).

Há, todavia, vozes dissonantes na literatura que apresentam exceções. Para Melo (2007), o instituto da vitaliciedade pode contrabalancear o peso das indicações políticas nas decisões dos TCs, entendimento compartilhado por Speck (2011). Para este a vitaliciedade pode ser o melhor desenho institucional para cortar ligações com a esfera política, mas haveria um *trade-off* entre independência e inovação vez que longos mandatos podem prejudicar a *accountability* e a inovação (SPECK, 2011). O modelo de decisão colegiado pode também diminuir a dependência do executivo vez que as lealdades individuais são diluídas pelas decisões coletivas (SPECK, 2011).

Há na literatura um debate sobre o efeito de diferentes formas de escolha dos auditores. Estimativas sobre se auditores devem ser eleitos ou indicados não são conclusivas, mas sugerem que auditores com fortes mandatos devem ser eleitos, e não indicados (SCHELKER, 2008). Utilizando estimativas com dados de auditores estaduais norte-americanos, Schelker (2008) aponta que auditores de performance, que analisam os resultados dos gastos públicos e não somente a legalidade, são efetivos e que o melhor desenho institucional conta com auditores de performance eleitos. O estudo, todavia, aponta para o risco de “populismo” por parte dos auditores ao buscar resultados de curto prazo para serem eleitos ou reeleitos. Os resultados da análise estatística, todavia, não sugeriram a existência dominante desse efeito (SCHELKER, 2008). Diversas pesquisas

indicam que auditores independentes apresentam melhores resultados, aumentam o nível e a qualidade da informação para o principal o que influencia no comportamento do voto (FERRAZ; FINAN, 2008; SCHELKER; EICHENBERGER, 2008).

Bruno Speck (2001) visualiza na heterogeneidade da composição do corpo deliberativo um contraponto ao viés político advindo da indicação de parlamentares para o cargo. Todavia, o mesmo autor destaca que a decisão colegiada não irá garantir a independência do processo político se um grupo político permanece durante décadas no poder, como acontece com frequências em vários Estados (SPECK, 2001). Esse grupo teria ampla influência sobre a IFS por haver indicado a maioria dos membros.

O que se espera é que, com o tempo, se opere algo como a “síndrome de Thomas Becket”⁸: autoridades indicadas por critérios de afinidade política, mas com mandatos vitalícios, acabam por não se sentirem devedores de lealdade aos seus patrocinadores políticos. Bruno Speck (2011) indica acreditar em fenômeno semelhante quando argumenta que quando os requisitos técnicos para o cargo de conselheiro são rigorosos, espera-se que a ética profissional supere a lealdade política. Porém, no que tange aos TCs, não se encontrou estudos que comprovem essa relação de independência adquirida com o tempo por pessoas indicadas por políticos.

Em estudo empírico sobre os TCs da Bahia e de Pernambuco, Bruno Speck conclui que o TC-PE tem demonstrado grande independência política, cooperação com outros órgãos de controle e ampla divulgação dos resultados na imprensa (SPECK, 2001). Para ele, esse resultado está relacionado à heterogeneidade política da composição do corpo deliberativo e pelo maior tempo de permanência dos conselheiros no cargo (média de 14 anos, enquanto na Bahia são 11 anos).

O mesmo autor sugere, como ponte para maior independência, selecionar todos os membros do TCU entre auditores e promotores, manter o mandato vitalício e a decisão colegiada (SPECK, 2011). Também para Melo (2007), o recrutamento interno, não político-profissional, pode ser uma das soluções para aumentar a independência, a autonomia e o *enforcement* dos tribunais. Resultados indicam ainda que conselheiros provenientes da carreira de auditor possuem maior iniciativa de fiscalização, enquanto conselheiros ex-promotores do tribunal estão associados ao aumento de sanções (rejeição

⁸ Sobre a história de Thomas Becket: https://pt.wikipedia.org/wiki/Tom%C3%A1s_Becket. Acesso em 27/05/2016, às 14:56.

de contas) (MELO; PEREIRA; FIGUEIREDO, 2009). Importante lembrar, uma vez mais, os achados do estudo que aponta para a distinção entre auditor indicado e não indicado, o que pode mudar a leitura de estudos anteriores sobre o comportamento dos servidores de carreira (HIDALGO; CANELLO; LIMA-DE-OLIVEIRA, 2016).

Em contraponto, para Moreno et al. (2003) há “excesso de independência” quando os próprios membros das instituições de fiscalização autônoma escolhem novos membros, pois nem o principal (eleitorado) nem o agente imediato (elite) tem influência na decisão. Nesse caso, a organização de controle pode se insular do processo político de tal forma que não se sinta obrigada a prestar contas de seu desempenho a ninguém. Essa extrema independência poderia prejudicar o sistema e integridade nacional conceituado por Dye & Staphenurst (1998).

Outro ponto de preocupação quanto à composição dos tribunais se apresenta na justiça criminal vez que os processos e as condenações criminais são comuns no currículo dos membros do TCs. Dos 238 conselheiros, 20% têm ocorrências na justiça ou nos próprios tribunais (PAIVA; SAKAI, 2014). Vários deles já possuem condenação, respondendo inclusive por atos como improbidade administrativa e peculato. O TC com a maior quantidade de “conselheiros-réu” é o TC-GO, com cinco dos sete nessa condição. Os TC-AP, TC-ES, TC-MT e TC-RR ficam em segundo lugar, cada qual com 4 dos 7 conselheiros sendo processados criminalmente, na data da pesquisa (PAIVA; SAKAI, 2014).

Do total de conselheiros processados, 14 o são por improbidade administrativa, 11 por irregularidades diversas (de gestão, eleitorais ou na própria nomeação ao TC), 10 respondem a processos penais por crimes que não permitem consulta processual *online*, 7 por peculato, 6 por acumulação indevida de cargos, 5 por nepotismo (todos do TC-GO), 4 por corrupção passiva, 2 por crimes eleitorais, 2 por crimes contra o sistema financeiro, 2 por falsidade ideológica, 1 por homicídio, 1 por formação de quadrilha, 1 por sonegação fiscal e 1 por lavagem de dinheiro (PAIVA; SAKAI, 2014).

Cabe detalhamento em alguns casos: Luiz Eustáquio Tolêdo (TC-AL) - conselheiro durante dia e presidiário durante a noite, dormia no corpo de bombeiros como detento; Humberto Melo Bosaipo (TC-MT) - três vezes condenado por improbidade administrativa; Francisco Potiguar (TC-RN) condenado em primeira instância por improbidade administrativa, teve seus recursos negados no TJ-RN e no Supremo Tribunal

Federal, mas continua recorrendo no Superior Tribunal de Justiça e em 2014 era ouvidor do TC-RN (PAIVA; SAKAI, 2014).

Dessa revisão de literatura, decorre a visão predominante de que os TCs no Brasil, e as IFSs no geral, são altamente politizados e que essa característica é obstáculo para a eficiência, a transparência e a autonomia dessas organizações. Ainda, no caso brasileiro, há elevada porcentagem de conselheiros com processos criminais em andamento ou concluídos. Todavia, poucos estudos apresentam representações estatísticas dessa politização excessiva ou de seus reflexos no desempenho dos TCs.

Paralelamente, alguns estudos buscam situar o desempenho das IFSs dentro de seu contexto institucional (DYE; STAPENHURST, 1998; FERRAZ; FINAN, 2008, 2011, MELO, 2007, 2009; PESSANHA, 2009). Assim, mesmo quando atua com celeridade e compromisso, a IFS pode ter resultados condicionados à rede de instituições e agências na qual está inserida. Analisando os dados do TCU e do CN, Carlos Pessanha (2009) aponta a intempestividade da apreciação das contas anuais do Presidente da República em que pese a divulgação célere do Relatório Prévio pelo TCU. Todas as contas do período pós-88 foram aprovadas com grande lapso temporal entre a apreciação do relatório prévio pelo TCU e o julgamento final das contas pelo CN (PESSANHA, 2009).

Especificamente nesse ponto, as contas do governo Collor, que renunciou à presidência em 1992, não haviam sido julgadas até 31/12/2008; as contas de Itamar Franco, de 1993, foram julgadas 9 anos depois; as contas de Luiz Inácio Lula da Silva, de 2003 a 2007, não tinham sido julgadas até 31/12/2008 (PESSANHA, 2009). Os candidatos Fernando Henrique Cardoso e Lula se apresentaram aos eleitores para reeleição em 1998 e 2006 sem nenhuma das suas contas de primeiro mandato julgadas pelo CN.

Dye & Stepenhurst (1998) descrevem oito pilares de integridade para uma rede de sustentação da *accountability*: vontade política, reformas administrativas, agências anticorrupção, parlamentos, consciência e envolvimento público, judiciário, imprensa e setor privado. Para os autores, tais pilares suportam a integridade nacional e são interdependentes, pois se um enfraquece, o sistema todo pode ruir (DYE; STAPENHURST, 1998). Uma forma de manter os oito pilares em equilíbrio é por meio de IFSs eficientes e com bom relacionamento com a imprensa, devido a sua utilidade para

a mensagem de auditoria (DYE; STAPENHURST, 1998). A imprensa pode traduzir a linguagem cuidadosa da auditoria, ampliando o alcance da sua mensagem.

Ainda, a fragmentação política e a competição aumentam os custos de coordenação entre os eleitos tornando mais difícil atacar diretamente o judiciário e as instituições de controle (FEREJOHN e WEINGAST, 2003 apud MELO, 2009). Daí o entendimento de que uma das alternativas possíveis para o fortalecimento do controle externo seria exatamente eliminar as “patologias do sistema de representação” (MELO, 2009). Para Melo, a competição tem efeito positivo na eficiência dos TCs, uma vez que nos poucos estados brasileiros em que há pluralismo no pleno dos TCs, e há competição política programática, a qualidade do controle é melhor (MELO, 2007).

A reeleição também pode desempenhar um papel de fundamental importância na análise da eficácia da *accountability*. Evidências empíricas indicam que a reeleição incentiva a redução da corrupção, vez que prefeitos de primeiro mandato e candidatos à reeleição são menos associados com corrupção do que prefeitos de segundo mandato, sem candidatura à reeleição (ALSTON et al., 2008; FERRAZ; FINAN, 2011). Nesse sentido, Ferraz e Finan (2011) testaram se a *accountability* eleitoral afeta práticas de corrupção dos incumbentes. Os resultados encontrados indicam haver menos corrupção, com base em dados da Controladoria Geral da União, em municípios onde o prefeito pode ser reeleito:

prefeitos com o incentivo da reeleição apropriam indevidamente 27% menos recursos que prefeitos sem esse incentivo (FERRAZ; FINAN, 2011). O efeito é mais pronunciado em municípios com menos acesso à informação e onde a probabilidade de punição judicial é menor. Os autores concluem que regras eleitorais que fortalecem *accountability* política tem papel crucial em constranger comportamentos corruptos (FERRAZ; FINAN, 2011).

Quanto à composição política das cortes de contas e seu reflexo na autonomia do controle, a independência das agências autônomas de controle tem sido associada ao resultado da competição eleitoral (FERRAZ; FINAN, 2011; FREY, 1994; MELO, 2007; MELO; PEREIRA; FIGUEIREDO, 2009; TORGLER, 2005). Assim, a competição política teria papel de destaque na compreensão do desempenho das IFSs. Segundo os autores, quando o ambiente eleitoral se torna mais competitivo e mais institucionalizado as chances de se ter governos mais fiscalizáveis aumenta (MELO; PEREIRA; FIGUEIREDO, 2009).

A hipótese é de que elites que competem entre si podem temer a alternância de poder e por isso empoderar instituições de fiscalização para melhor controlar governos adversários (MELO; PEREIRA; FIGUEIREDO, 2009). A competição incentivaria o controle justamente devido à força do chefe do executivo: quando a chance de sair e ter que dar o lugar ao rival é alta, há incentivo para aumentar a força dos órgãos de controle (MELO; PEREIRA; FIGUEIREDO, 2009). A alternância de poder incentivaria a promoção da independência nas cortes e instituições de controle e, assim, quanto mais competitivo o sistema político, mais autônomas as instituições judiciais e de controle. O cálculo intertemporal dos atores políticos definiria as suas escolhas institucionais e, segundo os autores, levaria a mais indicações de promotores e auditores para os TCs (MELO; PEREIRA; FIGUEIREDO, 2009). Os autores encontraram associação entre alta competitividade eleitoral, mais auditores como conselheiros, e melhores resultados nos TCs. Esta pesquisa questiona esse mecanismo causal na hipótese 2.2.

Todavia, outros estudos apresentaram resultados menos favoráveis em sistemas altamente competitivos. Para Alston et al. (2008), governadores dominantes, que não enfrentam cenários competitivos, têm incentivos para promover a economia do estado esperando mais recursos para explorar no próximo mandato. Por outro lado, alta contestabilidade com horizonte político menor geraria fortes incentivos para a corrupção e para a provisão de bens privados em detrimento de bens públicos, e corrupção (ALSTON et al., 2008). A conclusão é a de que o impacto da competição política varia com o grau de *check and balances* (ALSTON et al., 2008). Assim, a competição não teria efeito positivo *per se*.

Nesse caso, também, são necessários mais estudos para aferir com maior propriedade a relação entre competitividade e politização dos TCs. Este trabalho busca contribuir com a área de pesquisa ao propor a hipótese de que a competitividade afeta a politização dos TCs devido ao controle eleitoral e político do governador, e não devido ao cálculo intertemporal do governador, apontado por Melo et al (2009).

4. A quem prestam contas os tribunais de contas estaduais?

Dados os achados relativos à composição, à transparência ativa e à percepção de efetividade dos TCs, a presente pesquisa foi guiada pela seguinte pergunta-problema: *a quem prestam contas os tribunais de contas?* A hipótese principal é a de que, do ponto de vista da TPA, os TCs são agentes do principal Poder Executivo. Os indicativos dessa relação estariam na politização, na transparência e no governismo dessas organizações públicas. Nesse sentido, seria possível correlacionar a transparência dos TCs à sua politização (hipótese 1), determinar a predominância do Poder Executivo nas nomeações (hipótese 2.1), e correlacionar a nomeação de técnicos ao controle político e eleitoral do governador (hipótese 2.2).

A hipótese principal se fundamenta na posição dos TCs dentro da TPA. Para alguns autores, a própria relevância das IFSs no sistema político decorre da existência de um problema principal-agente triplo: população-legislatura, legislatura-executivo, executivo-burocracia (BLUME; VOIGT, 2007). A assimetria da informação nos três níveis tornaria o principal incapaz de monitorar seu agente, motivo pelo qual as IFSs podem ser vistas como agentes dos principais eleitorado, legislativo e do executivo (BLUME; VOIGT, 2007).

As IFSs seriam agentes do principal “eleitores” para o controle dos agentes “representantes eleitos” e atuariam para aumentar a transparência e reduzir a assimetria informacional entre o cidadão e o governo, funcionando como mecanismo de *checks* do principal, conforme previsto na literatura (STRØM, 2000). Os eleitores escolhem representantes e, devido a problemas como informações insuficientes ou disposição para o controle, instituem organizações para fiscalizar esses representantes por eles – os supervisores/monitores/auditores (SCHELKER, 2009).

Por outro lado, os TCs podem ser entendidos como agentes do Poder Legislativo. Para Frey (1994) a função de coletar, processar e interpretar informações de contabilidade do governo torna possível a fiscalização e a crítica do parlamento, fundamentando, assim, a relação das IFSs como agentes do legislativo. De fato, a previsão constitucional dos TCs parece albergar essa interpretação ao asseverar que esses órgãos são auxiliares do Poder Legislativo na função de controle externo (Constituição Federal, art. 71). Uma das principais funções dos TCs é apresentar ao Poder Legislativo o parecer prévio sobre as contas do governo, que então será julgado pelos parlamentares

(Constituição Federal, art. 71, I) – e não pelo próprio tribunal ou por alguma forma de plebiscito. Essa atribuição reforça o entendimento do papel de principal do Poder Legislativo em relação às IFSs.

Contudo, pode ser enganoso achar que o legislativo tem incentivos para ser o principal e fiscalizar o executivo, pois parte da estratégia dos deputados depende da cooperação com o executivo (clientelismo, *pork barrel*, ocupação de cargos) o que se agrava no presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988; BLUME; VOIGT, 2007; FIGUEIREDO, 2001; SANTOS, 2001). Acrescente-se que compete aos TCs brasileiros a fiscalização também do Poder Legislativo (Lei nº 8.443/1992, art. 1º, I). Dessa forma, a previsão constitucional da relação de auxílio entre Poder Legislativo e IFS pode ter como entrave a própria natureza de outra relação entre poderes no presidencialismo: entre o executivo e o legislativo.

Dessa ótica emerge o problema de colusão entre os agentes públicos. Entre as IFSs de um modo geral, frequentemente o supervisor (auditor/conselheiro) não é escolhido diretamente pelo suposto principal (sociedade), e sim justamente pelo seu monitorado (legislativo ou executivo). Esse é justamente o caso dos TCs. Assim, há alto risco de o supervisor e o agente transacionarem interesses facilitando acordos e comportamentos benéficos recíprocos entre eles (SCHELKER, 2008). Esse fenômeno já foi estudado na TPA na relação entre agências reguladoras e empresas reguladas, no chamado “triângulo de ferro” (WATERMAN; MEIER, 1998).

Com bases no arcabouço teórico tratado anteriormente, e analisando a pergunta de pesquisa deste trabalho, podemos resumir na relação abaixo as possibilidades de enquadramento dos TCs enquanto agentes dentro da TPA:

1. Os TCs são agentes da **sociedade**;
2. OS TCs são agentes do **Poder Legislativo**;
3. Os TCs são agentes do **Poder Executivo**;
4. Os TCs são agentes de **múltiplos principais**.

A definição de quem é o principal do TC é de fundamental importância para analisar se sua atuação pode ser considerada eficiente. Caso seja a sociedade o destinatário das ações dos TCs, os estudos que tratam do excesso de politização e da pouca transparência indicam um cenário de ineficiência. Todavia, sendo o Poder

Executivo o real delegante das ações dos TC, as poucas condenações, as raras cobranças de multas e a baixa divulgação da sua atuação seriam retornos esperados.

Na literatura de TPA não foram encontradas metodologias específicas para a determinação de quem é o principal ou o agente de determinada relação de delegação. Por essa razão, as 4 possibilidades acima serão testadas com dados, comparações e estimativas relacionadas à nomeação dos conselheiros dos TCs, à sua prestação de contas ativa e à sua transparência ativa. Para tanto, as seguintes hipóteses serão analisadas.

Tabela 1 - Hipóteses e Abordagens.

Hipótese	Abordagem Metodológica
1) A politização está negativamente relacionada à transparência ativa dos TCs	Análise descritiva dos índices de politização e de transparência e gráfico de dispersão correlacionando essas variáveis.
2.1) As preferências do Poder Executivo têm papel predominante nas nomeações dos conselheiros dos TCs.	Análise descritiva da relação entre politização e governismo.
2.2) A probabilidade de nomeação de conselheiros técnicos está negativamente relacionada ao controle do Executivo sobre as arenas eleitoral e legislativa.	Análise de correlação por meio de regressão das variáveis independentes número de mandatos de governador do partido do governador e conquista de cadeiras na assembleia legislativa pelo partido do governador, e a probabilidade de nomeação de conselheiro técnico, variável dependente.

Efeitos da politização sobre a transparência dos TCs

Para se analisar a variável “transparência ativa” dos TCs construiu-se um índice que comporta cinco critérios relativos à disponibilização nos *sites* dos TCs das seguintes informações e documentos: 1) Relatório de Gestão Fiscal/Financeira de 2015 e 2014, 2) Relatório de Atividades 2014 e 2015; 3) Contas do Governador de 2014 e 2015; 4) Composição (atual e/ou histórica); e 5) Currículo dos conselheiros atuais. Nos itens de

1 a 4, a nota vai de 0 a 1, sendo 0,5 atribuído ao tribunal que disponibiliza somente um dos dois documentos/informações pesquisados. No item 5, a nota é somente 0 ou 1.

A utilização dessas informações e documentos para construção do índice se fundamenta na importância de cada um para a qualidade da *accountability*. Os documentos “1) Relatório de Gestão Fiscal/Financeira de 2015 e 2014, e 2) Relatório de Atividades 2014 e 2015” fornecem informações detalhadas de como os tribunais executam seus orçamentos e em que atividades. Por meio deles, seria possível saber, idealmente, a quantidade de auditorias, inspeções e fiscalização realizadas pelo órgão em determinado ano. Ainda se poderia contrapor a quantidade e a qualidade dessas ações aos seus custos, conforme disposto no documento 1).

O documento “3) Contas do Governador de 2014 e 2015” é de fundamental importância para a qualificação da transparência do tribunal. A avaliação das contas dos governadores é a função primordial dos TC estaduais, razão inicial pela qual foram criados. A ausência de disponibilização aberta e atualizada do produto final prioritário de um órgão é um indicativo fundamental da sua transparência ativa. Assim, a não divulgação do Relatório dos Contas do Governador, seria como se o Senado Federal não disponibilizasse no seu *site* a legislação aprovada nos anos corrente e anteriores.

Quanto aos documentos “4) Composição (atual e/ou histórica) e 5) Currículo dos conselheiros atuais”, sua disponibilidade nos sites institucionais também é indispensável. Por meio dessas informações que se possibilita a análise e a crítica da composição das cortes de contas. A composição histórica permite analisar o processo de desenvolvimento institucional desses órgãos. A composição e o currículo atuais viabilizam a avaliação pública sobre a infiltração de interesses políticos nas indicações e os possíveis impactos dessa possibilidade na efetivação da *accountability* estadual.

A tabela abaixo consolida os resultados da pesquisa nos *sites* sendo “N” a quantidade de TCs que possuem o índice a sua esquerda, e “%” a percentagem daquele índice em relação ao total dos 27 TCs.

Tabela 3 - Índice de transparência

Índice	N	%	Estados
1,5	2	7,4	MS RN
2	1	3,7	AC
2,5	6	22,2	MT PB PI RO RR SE
3	3	11,1	AL AP PE
3,5	4	14,8	DF ES MG PR
4	4	14,8	GO MA RS TO
4,5	4	14,8	AM PA RJ SP
5	3	11,1	BA CE SC

Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos *sites* dos tribunais de contas.

Três TCs alcançaram a nota máxima no quesito analisado: BA, CE, SC. Nesses casos, todos os documentos pesquisados estavam facilmente acessíveis nos *sites* e havia a relação histórico dos conselheiros, bem como o currículo detalhado dos atuais. Nos dois tribunais que obtiveram a menor nota, MS e RN, não foram encontrados os pareceres prévios das contas do governo nos anos de 2014 e 2015, documento de fundamental importância para a missão institucional dos TCs. A média aritmética do índice de transparência é de 3,40 pontos, desvio padrão de 1,04, e a moda é 2,5 pontos, em 6 ocorrências das 27.

Tabela 4 - Documentos e informações disponíveis nos *sites* dos TCs

Documento/Informação	N	%
Relatório de Gestão Fiscal/Financeira 2015,2014	22	81
Relatório de Atividades 2014 e 2015	18	67
Contas do Governador 2014 e 2015	8	30
Composição Completa	11	41
Curriculum dos conselheiros atuais	23	85
Total	27	100

Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos *sites* dos tribunais de contas.

No quesito publicação do relatório de gestão fiscal/financeira, a grande maioria obteve a pontuação - 22 tribunais. Os ausentes são MT, MS, RR, AC e PI. Já quanto à publicação do relatório de atividades, apenas 18 tribunais fizeram a publicação completa. Os TCs de AL, AP, GO, MS, MT, PE, RN, e SE não disponibilizaram os relatórios de atividades para 2014 ou 2015. No TC-AC há somente o relatório relativo às atividades de 2014.

Com base nos dados acima, é possível afirmar que os TCs estão aquém do esperado em termos de publicidade dos seus próprios atos. Esse achado vai ao encontro da literatura estudada, que aponta justamente para a falta de transparência nos TCs (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005; BEZERRA; APOLINÁRIO, 2014; PAIVA; SAKAI, 2014; QUINTAL et al., 2012; ROCHA, 2013).

O resultado é necessariamente contraditório, visto que cabe aos TCs prezar pela transparência fiscal e financeira de entidades governamentais diversas. Como atividade precípua dos TCs, a análise das contas dos governos estaduais é objeto especial de verificação. É por meio do parecer elaborado pelos TCs que as assembleias legislativas decidem pela aprovação ou rejeição das contas estaduais. Todavia, os dados revelam baixa disponibilização de tais pareceres: somente nos *sites* de oito TCs (30%) foram encontrados documentos digitais referentes ao parecer prévio das contas de 2014 e 2015. A grande maioria, outros 16 TCs (59%), não apresentavam documentos relativos às contas de 2014 e 2015. Três TCs somente disponibilizaram os pareceres das contas de 2014.

As desvantagens do segredo, ou da falta de transparência, nos negócios públicos foram discutidas neste trabalho. O segredo pode privilegiar o patrimonialismo, e obstaculizar a cidadania e dificultar a divulgação da ação estatal pela imprensa (FILGUEIRAS, 2011). Para Stiglitz, a transparência traz a redução das assimetrias informacionais entre cidadãos e agentes estatais e, com isso, tende a reduzir as falhas de gestão e permite maior controle sobre os atos ilícitos cometidos no setor público (STIGLITZ, 1999 apud FILGUEIRAS, 2011). A probabilidade de que o governo se comporte bem é sensível à informação de que dispõe o cidadão (PRZEWORSKI, 2006).

Se de uma forma geral a transparência na administração pública é um princípio basilar, inclusive com previsão constitucional expressa (art. 37, *caput*, Constituição Federal), mais se espera dos órgãos oficiais de fiscalização e controle. As IFSs, como os TCs, são tidas como vitais para o sistema de integridade justamente por promover a transparência das informações e garantir sua credibilidade (DYE; STAPENHURST, 1998). Disso decorre a expectativa de maior *compliance* no que tange à transparência ativa dos TCs, como a divulgação clara e acessível das informações de gestão interna, da composição diretiva e da produção principal do órgão – os pareceres prévios de contas.

Ainda foi possível verificar a não divulgação de informações básicas como o curriculum dos conselheiros e a relação dos ocupantes do cargo ao longo dos anos. Essa deficiência dificulta a fiscalização pela sociedade e desvela o grau de opacidade dos tribunais. Somente 11 TCs (41%) disponibilizavam a composição completa, atual e histórica. Outro dado de fundamental importância, o currículo dos conselheiros atuais, apesar de disponível na grande maioria dos TCs, 23 (85%), estava ausente em 4 deles (15%) - PB, PR, RN e RO.

O fato desses tribunais não disponibilizarem de forma proativa o currículo dos atuais conselheiros pode ser tido como um indicativo da qualidade da sua relação com a população e com os demais órgãos. A não inclusão no *site* desse dado impede a crítica a nomeações puramente políticas ou de pessoas sem a devida qualificação técnica, exigida pela Constituição Federal até para as nomeações livres. Logo, obstaculiza o processo de *accountability* da própria instituição destinada a garantir a *accountability* de toda a estrutura governamental.

No que diz respeito à presente pesquisa, a falta generalizada de informações básicas para o acompanhamento e a fiscalização das ações dos TCs pela sociedade indica a não ocorrência da relação principal-agente entre esses atores. Isso porque, caso a sociedade cobrasse e/ou os TCs se sentissem obrigados a prestar contas de suas ações a esse ator, informações basilares como o currículo dos conselheiros e o parecer das contas do governo deveriam estar disponíveis nos *sites* dos tribunais.

Uma explicação factível para esse distanciamento institucional se deve à relação de delegação entre sociedade e TCs ocorrer de forma indireta: os conselheiros, autoridades máximas dessas instituições, são indicados e aprovados pelos representantes eleitos: deputados e governador. Devido a essa dinâmica, presente na maioria das IFSs (SPECK, 2011), os conselheiros não se sentem devedores de prestação de contas (informações, relatórios, apresentações) para a sociedade, e sim para as autoridades que permitiram sua posse como juízes de contas. É sobre essa possibilidade que tratará o tópico seguinte.

Politização

A composição do órgão máximo dos TCs é de fundamental importância para a compreensão do seu funcionamento. A hipótese lançada por este trabalho, de que os TCs são agentes do Poder Executivo, exige que se averigue em que medida os

conselheiros são relacionados a este poder. Para tanto, foi necessária a construção de um índice de politização de cada TC para o ano de 2016. Foram consultadas as composições de cada tribunal e a carreira dos conselheiros, tendo a pesquisa de Paiva e Sakai (2014) como referência inicial. O índice de politização foi determinado pela quantidade de conselheiros com carreira política ou parentesco próximo a políticos pelo total de conselheiros - 7 por tribunal. Foi considerado como político o conselheiro que não provinha das carreiras burocráticas do TC – auditor e procurador. Não houve classificação dos conselheiros em casos onde não foi possível definir sua carreira.

Para o ano de 2016, foi possível reunir informações de 186 conselheiros dos TCs estaduais e do Distrito Federal. Desse total, não foram encontradas informações claras sobre a carreira de 6 conselheiros. Assim, o total classificado foi de 180 nomes. A tabela seguinte apresenta a distribuição dos índices de politização encontrados para o ano de 2016. Na coluna “N” está a quantidade de TCs com determinado índice de politização, e na coluna “%”, a porcentagem de TCs com tal índice:

Tabela 5 - Índice de politização

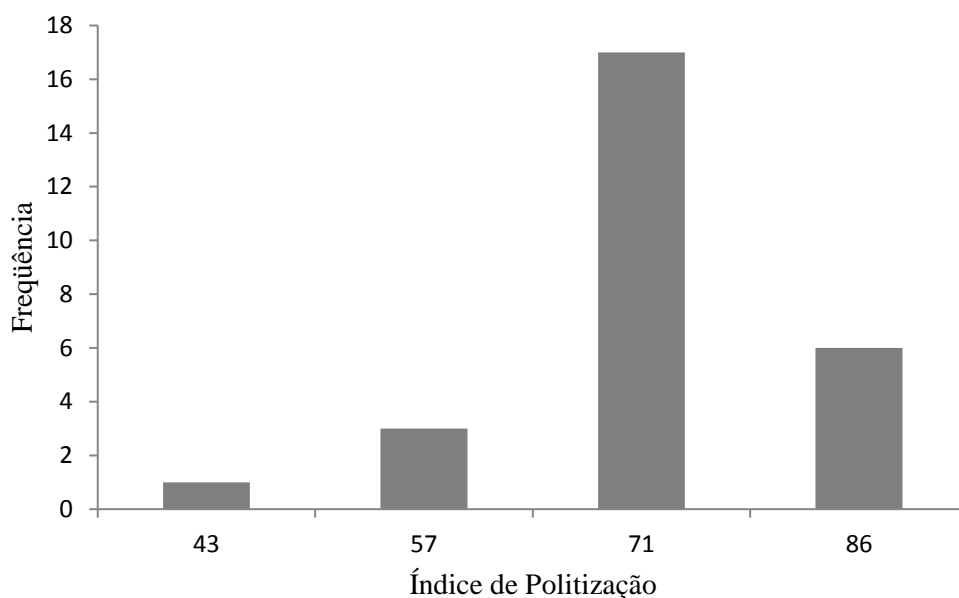
Índice de Politização	N	%	TCs
86%	6	22	AC MA MT RJ SE SP
71%	17	63	AL AM AP BA CE DF GO MG MS PA PB PE PI RN RR RS SC
57%	3	11	ES PR RO
43%	1	4	TO
TOTAL	27	100	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos *sites* dos tribunais de contas e outros *sites* institucionais.

Conforme preceitua o art. 71, § 2º c/c art. 75 ambos da Constituição Federal de 1988, as nomeações para os TCs devem seguir as seguintes regras: o Poder Executivo indica, para aprovação do Poder Legislativo, 3 nomes, 1 de livre escolha e 2 da carreira de auditor ou procurador do próprio tribunal (doravante “burocratas”); o Poder Legislativo nomeia 4 nomes de livre escolha. Assim, caso os poderes Executivo e Legislativo quisessem garantir o maior grau de indicação política legalmente possível, o percentual seria 71% de composição política no tribunal (5 de 7). A análise estatística descritiva dos dados acima confirma justamente essa possibilidade: 71% é a moda da composição política nos Tribunais, e 72% é a média aritmética. O desvio padrão é de

10,2. Das 180 observações, 136 (75%) foram classificadas como políticas e 44 (24%) como burocráticas. No gráfico abaixo, apresenta-se o mesmo índice com o número de conselheiros político respectivo acima de cada barra.

Gráfico 1 - Histograma do Índice de Politização



Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos *sites* dos tribunais de contas e outros *sites* institucionais.

Os estados que apresentam menores percentagens de politização – RO, PR, ES e TO, possuem peculiaridades. Os três primeiros, em que pese apresentarem 57% de índice de politização, não possuem mais do que 2 burocratas de carreira em sua composição. Todavia, seu percentual é menor por não haver informações claras e suficientes sobre a carreira de um dos conselheiros ou por haver somente 6 conselheiros na composição, no momento da consolidação dos dados. A exceção fica com o TC-TO que, mesmo dispondo de um conselheiro sem classificação clara, conta com 3 conselheiros advindos da carreira burocrática do tribunal e índice de politização de apenas 43%.

Assim, é possível afirmar que, quanto ao ano de 2016, 26 TCs não possuíam conselheiros de carreira burocrática além do mínimo exigido constitucional. Isto é, possuíam o máximo de composição política permitido legalmente. O percentual de politização dos TCs atinge o seu limite máximo legal na imensa maioria (17 – 63%), e chegou ao ultrapassá-lo em seis casos (6%).

Nos tribunais dos estados de/do AC, MT, MA, RJ, SP e SE a ocupação política das cadeiras de conselheiro alcança 86%, desrespeitando claramente o limite constitucional de dois conselheiros de carreira dos tribunais. Nos dois primeiros não foi identificado qualquer conselheiro de carreira, e nos quatro últimos, apenas um. No caso do TC-MT, a composição temporária de apenas 6 conselheiros não altera seus resultados, pois todos os conselheiros são de carreira política: a futura nomeação, se burocrática, manterá os 84%; se política, levará a 100% de composição política dessa corte. No TC-AC, não foi possível classificar a carreira de um dos conselheiros, porém, mesmo que seja burocrata, haveria ainda os 6 conselheiros de carreira política, mantendo o índice de 86%.

Considerando a missão legal dos TCs, garantir o controle e a fiscalização dos recursos públicos, seria razoável esperar que mesmo dentre as nomeações livres fossem incluídos auditores e procuradores, especialistas na área. Logo, apesar de haver requisitos genéricos para as 5 nomeações livres, os agentes políticos poderiam utilizar essas nomeações para indicação de profissionais e especialistas nas áreas de controle e fiscalização, sem trajetória política ou parentesco próximo. Tal cenário, de ocupação técnica sobre a política, seria mais condizente com uma instituição que tem por principal a sociedade e a ela presta contas.

Todavia, é possível indicar que os TCs são majoritariamente ocupados de forma política em detrimento da técnica. As nomeações livres são usadas exclusivamente para indicação de deputados, secretários de governos e parentes. Somente em um caso houve indicação de conselheiros de carreira além do limite mínimo exigido constitucionalmente – TC-TO. Em alguns casos, até mesmo as nomeações de servidores de carreira burocrática são utilizadas de forma a permitir as indicações políticas. Esse comportamento dos representantes eleitos, que se repete em todos os TCs, indica que a relação de delegação pode não ter por objetivo a análise imparcial e formal das contas.

Na literatura sobre o tema, há estudos que buscam correlação entre a carreira dos conselheiros e os resultados dos TCs. Segundo os achados de Hidalgo et al. (2016) haveria, de fato, maiores taxas de rejeição das contas de prefeitos quando a composição dos TCs apresentasse mais membros de carreira. Para Forte e Eusepi (1994), o controle político das nomeações na IFS italiana garante que o principal da sua atuação seja o governo, e não a população. Essa literatura dialoga com a hipótese desse trabalho: as

nomeações políticas visam garantir as aprovações das contas de autoridades com influência política.

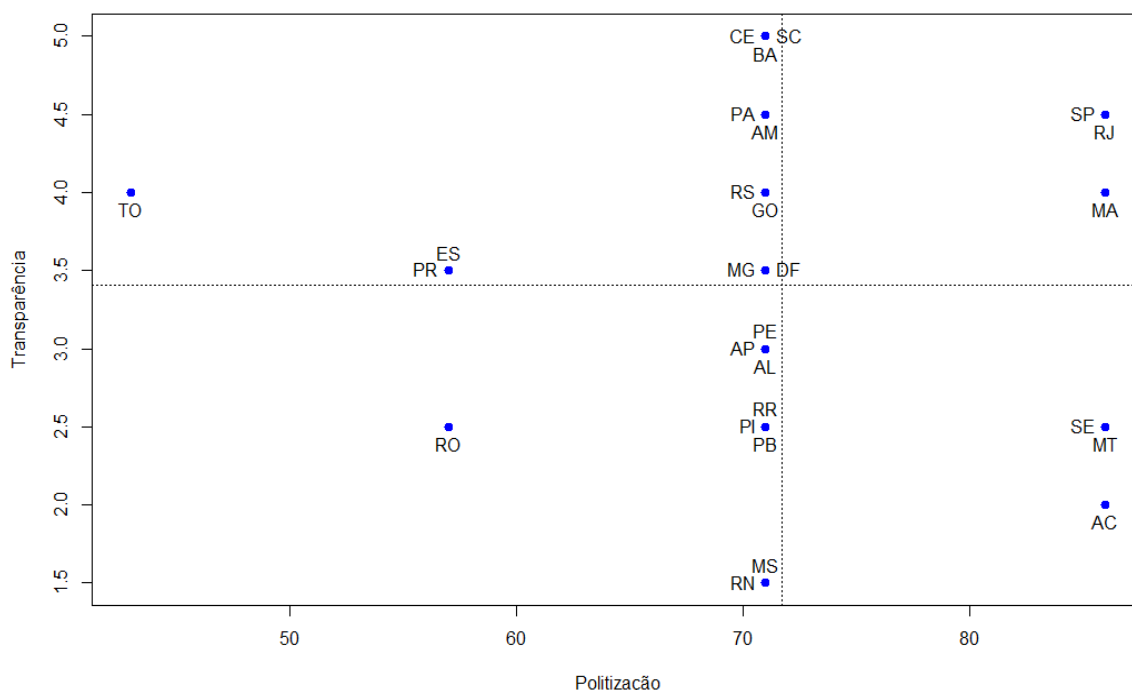
Para Mainwaring (2003), oficiais não eleitos (como os conselheiros dos tribunais) são, em primeira instância, agentes do principal que os colocou. Para Moreno et al. (2003) somente a sobrevivência separada dos eleitos pode garantir independência das agências de fiscalização autônomas. A independência dessas instituições requer origem e sobrevivência independentes e mandatos longos não vinculados aos representantes eleitos (MORENO; CRISP; SHUGART, 2003) - algo bastante raro. Para esses autores, seria contra-intuitivo pensar que oficiais eleitos agiriam de forma a limitar seus próprios poderes ou que políticos eleitos agissem de forma a aumentar a autonomia da fiscalização ou os *check and balances* (MORENO; CRISP; SHUGART, 2003).

De forma similar, Bruno Speck (2011) adverte que a independência das IFSs requer a independência da sua liderança em relação a diferentes clientes da administração pública, incluindo o governo. Para ele, a independência pode ser promovida por um método de seleção que considere requisitos profissionais. Quando há requerimentos profissionais adequados, mesmo os nomeados de carreira política deverão possuir tais requisitos e espera-se que, em tais casos, a ética profissional supere a lealdade política (SPECK, 2011). Todavia, como já mencionado, a amplitude e generalidade dos requisitos constitucionais, permite que, no caso brasileiro, agentes políticos sem a qualificação técnica assumam os postos de juízes de contas.

Politização e Transparência

Uma vez levantados os dados e construídos os índices sobre transparência e politização, cabe verificar a relação entre esses dois atributos dos TCs. A hipótese que se busca testar, por meio de gráfico de dispersão, é: “*a politização está negativamente relacionada à transparência ativa dos TCs*”. O coeficiente de correlação encontrado foi negativo, mas bastante fraco, -0.04731972. Assim, não foi possível estabelecer uma correlação direta entre transparência e politização.

Gráfico 2 - Correlação Politização e Transparência.



Fonte: Elaboração própria.

No gráfico acima, a linha tracejada horizontal representa a média dos valores encontrados para o índice de transparência (3,4), e a linha tracejada vertical, a média dos valores do índice de politização (71%). Dentre as observações mais próximas à média do índice de politização, os índices de transparência variam de forma semelhante tanto acima da média do índice de transparência (9 casos), como abaixo (8 casos). A análise da dispersão das observações no contexto da alta politização, acima da média de 71%, apresentou resultados semelhantes com a quantidade de casos de alta e baixa transparência (3 observações). Tais resultados indicam a não correlação entre politização e transparência nos TCs.

Como mencionado anteriormente, TC-TO é um *outlier* com baixo índice de politização (43%) e alto índice de transparência ativa (4). Ainda, mas de forma menos expressiva, os TC-PR e TC-ES também apresentaram transparência ativa acima da média (3,5, média 3,4) com baixa politização (57%). A análise da dispersão dos dados de transparência e politização dos TCs não indica a correlação entre tais fatores.

Ainda que não se comprove que o aumento da politização diminui a transparência dos TCs, ficou evidenciado que, de forma geral, há alta politização e baixa transparência. Assim, os índices levantados para o teste de dispersão apresentaram outros importantes resultados para esta pesquisa. Considerando que uma das missões

institucionais dos TCs é zelar pela transparência pública e ainda que as informações buscadas nos *sites* são simples, mas fundamentais para o controle social dos tribunais, a média de índice transparência em 3,4 pode ser considerada baixa. Assim, restou evidenciado que a prestação de contas dos TC para a sociedade é insatisfatória – o que contraria uma posição de principal da sociedade em relação à corte de contas.

A falta de transparência impede que se faça perguntas e se obtenha respostas junto aos TCs, um dos pressupostos para a noção de *accountability* (SCHEDLER, 1999). Por extensão, a ideia de *accountability* de segunda ordem – o controle do controlador – mostra-se inviável. Sem a divulgação efetiva e ativa dos resultados dos TCs, restam alternativas custosas e pouco acessíveis para que os cidadãos ou a sociedade organizada façam o devido controle crítico da atuação dessas instituições. Por exemplo, o cidadão teria que se dirigir à sede do tribunal ou da câmara de vereadores para ter acesso a documentos e informações como ocorre no TC-SC (ROCHA, 2013). Com isso, todo o sistema de *accountability* apresenta problemas potenciais (SCHEDLER, 1999).

Assim, enquanto parte de literatura entende os TCs como agentes delegados pela sociedade para garantir a fiscalização das contas públicas (BLUME; VOIGT, 2007; FREY, 1994; MORENO; CRISP; SHUGART, 2003), os resultados reforçam a hipótese principal deste trabalho – a sociedade não é percebida com o principal na relação principal-agente dos TCs. Vários documentos de máxima relevância, como relatório de atividades e pareceres das contas do governo, não estavam presentes em seus *sites*. Em diversos casos, não estavam presentes os currículos dos conselheiros, inviabilizando a cobrança quanto à qualidade técnica e à imparcialidade dos julgamentos desses juízes.

Ademais, os elevados índices de politização indicam que o norte da composição dos TCs é a afinidade política. A média do índice de politização foi de 71%, o que indica que, além das obrigações constitucionais, na maioria dos casos, conselheiros burocratas e sem carreira política não foram escolhidos para ocupar os tribunais. Em 6 casos ficou evidenciando que as indicações superaram o limite constitucional, alcançando 86% de politização nessas cortes. Essas conclusões também reforçam a hipótese principal, no sentido em que indicam que os Poderes Executivo e Legislativo, responsáveis pelas nomeações dos conselheiros, fazem-nas no intuito de ocupar politicamente, e não tecnicamente, os TCs.

Como a sociedade não escolhe os agentes que fazem a fiscalização, a lógica de delegação, fundamento da TPA (LANE, 2005; QUEIROZ, 2008; SCHEDLER, 1999),

restaria bastante enfraquecida nesse caso. Sem a escolha direta do agente, não há que se falar em delegação, portanto, a relação principal-agente deve ser buscada entre quem de fato escolhe os conselheiros - legislativo e executivo. Embora não haja participação direta da sociedade das nomeações e grande politização dos TCs, autores defendem que mesmo sem qualquer relação de delegação, um agente público pode responder por seus atos perante outra autoridade (MAINWARING, 2003; O'DONNELL, 1998; SCHEDLER, 1999). Todavia, conforme os dados de transparência, essas organizações não apresentam informações e documentos que autorizem concluir que respondam por seus atos à sociedade.

Concluindo, a transparência e a composição dos TCs indicam que a sociedade não é tida como seu principal. Resta, portanto, definir qual seria, dos dois poderes, aquele a quem, de fato, se destina a prestação de contas dos TCs. A hipótese principal deste trabalho é a de que o Poder Executivo tem o maior controle sobre os TCs, suposição a ser verificar na hipótese 2.1.

O papel do Poder Executivo nas nomeações dos TCs

O “governismo” foi determinado pela proporção de conselheiros políticos indicado pelo grupo político do governador. Foram classificados dentro desse grupo os conselheiros que: a) eram deputados da mesma coligação que elegeu o então governador; b) eram secretários de estado ou dirigentes de órgãos da administração indireta antes da nomeação (autarquias, fundações e empresas públicas); e c) possuíam parentesco com o então governador ou vice-governador no momento da nomeação. Esses dois últimos casos foram classificados como governistas sem análise da filiação partidária. No primeiro caso, verificou-se a filiação partidária mais recente disponível para os conselheiros nomeados e se essa sigla coincide com a do governador do período ou da coligação que ganhou a eleição para governador.

Após pesquisa sobre os partidos a que pertenciam os conselheiros políticos antes da nomeação, tais dados foram comparados com o partido/coligação que venceu as eleições para governador no mesmo período em que ocorreu a nomeação. Foram utilizados dados de diversas fontes: as páginas institucionais dos TCs, o *site* Políticos do Brasil⁹, o *site* Ranking Políticos¹⁰, os *sites* das assembleias legislativas e a Wikipédia.

⁹ Disponível em <http://noticias.uol.com.br/politica/politicos-brasil>. Acesso em 14/02/2017.

¹⁰ Disponível em <http://www.politicos.org.br>. Acesso em 14/02/2017.

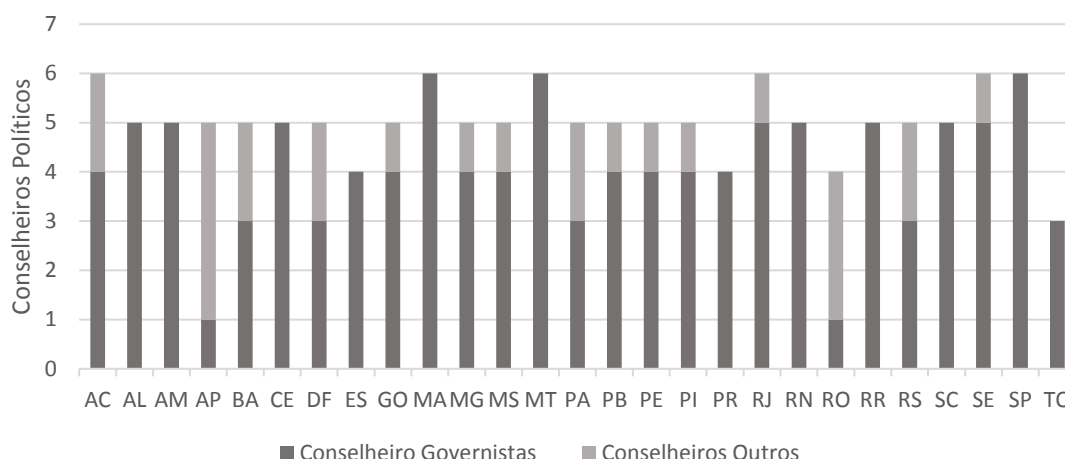
Para conferir as coligações que concorreram aos governos estaduais de 1982 a 2014, foram utilizados dados do TSE.

O conselheiro político foi classificado como oposição se pertencente ao/à partido/coligação que lançou candidato ao governo, mas perdeu para a coligação do governador vencedor. Essa classificação, portanto, não é absoluta: um partido pode concorrer pelo governo em uma coligação, mas, derrotado, ingressar na base do governador eleito. Assim somente é possível afirmar que o conselheiro pertencia a partido oposto ao do governador eleito nas eleições que antecederam sua nomeação, não que o partido se manteve como oposição – ou mesmo que o conselheiro não tenha mudado de partido para se acomodar na base governista.

Para a verificação do governismo, somente foram utilizadas as observações classificadas como políticas – 136 nomes. Tal corte se deve à hipótese que se estuda neste tópico: o percentual de conselheiros governistas dentro do grupo sujeito a nomeações discricionárias, e não dentro da composição total, já estudada anteriormente neste trabalho. Ainda o corte se deve ao fato de que, como regra, os conselheiros advindos das carreiras burocráticas do TC são servidores concursados e não possuem filiação partidária ou parentesco com o governador, ou vice.

Das 136 observações de conselheiros políticos, restaram 7 casos sem classificação, pois não foram encontradas informações suficientes. Do subtotal, 111 (81%) atenderam aos critérios de “governismo” e outras 18 (13%) observações foram classificadas como “oposição”. Removidos os casos sem classificação, os percentuais sobem para cerca de 86% de governistas e 14% de oposição. Os resultados estão no gráfico 5, abaixo.

Gráfico 3 - Relação conselheiro político x conselheiro governista



Fonte: Elaboração própria.

O gráfico demonstra a participação de conselheiros governistas dentre os conselheiros políticos por cada TC, em 2016. Estão excluídos da representação os conselheiros não-políticos (burocratas, não classificados e “sem informação”), visto que a hipótese concerne somente à composição política dos TCs. A imagem evidencia que, na maioria das observações dos estados (92% - 25 casos), exceto TC-AP e TC-RO, os conselheiros governistas superam os “outros” – soma dos oposicionistas e dos não classificados. Analisando o agregado por estados, 13 deles possuem conselheiros políticos considerados de oposição no momento da nomeação. Porém, com exceção do TC-AP e TC-RO, também nesses casos a quantidade de conselheiros de oposição é sempre menor do que a de governistas.

Em 12 casos (42% das observações), o governismo corresponde a 100% da politização do TC. Em suma, o argumento de que os TCs são fortemente dependentes do Poder Executivo (TAYLOR, 2009) possui respaldo empírico. Observa-se que o estado de São Paulo, objeto de estudo de caso de Fernando Luiz Abrúcio (1988) sobre o que chamou de “ultrapresidencialismo estadual”, é um dos estados que tem 100% de conselheiros políticos governistas no momento da nomeação. Nesse caso, todos os conselheiros políticos governistas eram filiados ou da base do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) no momento da nomeação. Outros 11 estados também apresentaram esse percentual extremo: AL, AM, CE, ES, MA, MT, PR, RN, RR, SC e TO. Nesse ponto, Speck (2001) destaca que a decisão colegiada não irá garantir a independência do processo político se um grupo político permanece durante décadas no poder.

Os TCs com índices menores não permitem conclusões seguras, pois são compostos por conselheiros não classificados ou sem informação: RJ, PB, BA, AP, e AC possuíam um conselheiro sem informação; PA e RO possuíam um conselheiro não classificado; por outro lado, o TC-RO apresentou baixa relação de governismo, de 0,25, mesmo considerando o conselheiro não classificado. Essa corte possui 2 conselheiros opositoristas dos 4 políticos. Similarmente, o TC-AP, apesar de possuir 1 conselheiro sem dados claros, possui 3 de 5 conselheiros considerados opositoristas e relação de governismo de 0,20.

Portanto, a hipótese 2.1 - as preferências do Poder Executivo têm papel predominantes nas nomeações dos conselheiros dos TCs - encontra respaldo nos dados levantados por esta pesquisa. Sendo a ocupação dos cargos de conselheiro majoritariamente governista, o interesse político primariamente atendido tende a ser o do executivo. Dessa forma, reforça-se a hipótese principal, de que os TCs são agentes do Poder Executivo.

As evidências demonstram que os TCs são politizados e pouco transparentes, apesar de não restar comprovada correlação entre essas duas características. Tais resultados indicaram que a sociedade não é tida como a destinatária da prestação de contas dos TCs, restando analisar se a relação principal-agente seria predominante com o Poder Executivo. Concernente à TPA, existiria a possibilidade dos TCs funcionarem como delegados tanto do executivo como do legislativo, em uma relação de multiplicidade de principais – quando um mesmo agente deve atender às preferências de mais de um principal (WATERMAN; MEIER, 1998). Nesses casos, seria possível até uma melhor performance do agente graças à concorrência entre principais (HUBER, 2000; MILLER, 2005).

Todavia, já seria possível questionar a probabilidade de influência no TC sobre iguais condições entre os dois poderes somente considerando a literatura que trata da dominação executiva sobre o legislativo (ABRANCHES, 1988; ABRÚCIO, 1988; TOMIO; RICCI, 2012a, 2012b). Conforme Moreno et al. (2003), os parlamentares podem abandonar qualquer relação de controle sobre o executivo para passar a negociar seu apoio caso a caso, se o sistema eleitoral não favorece a responsabilização eleitoral sobre esses agentes. A ocorrência de um atrofamento da capacidade fiscalizatória do Poder Legislativo, devido a um presidencialismo com poderes legislativos, também é reconhecida na literatura (FIGUEIREDO, 2001). Ainda, há evidências de que as

investigações a pedido do legislativo e a discussão de achados da fiscalização em comissões são bastante raros (PESSANHA, 2009; SPECK, 2001), indicando a pobreza da relação legislativo-TCs.

Com os resultados da hipótese 2.1, pode-se indicar que mesmo havendo previsão constitucional do papel auxiliar dos TCs junto ao Poder Legislativo, a realidade é de predominância do Poder Executivo. O baixíssimo índice de nomeações da oposição indica que os conselheiros são empossados, predominantemente, conforme o interesse do executivo estadual. Argumenta Mainwaring (2003) que autoridades indicadas, e não eleitas, são agentes do principal que os indicou - o que reforça a indicação de que é o Poder Executivo, e não a sociedade ou o legislativo, o real principal dos TCs.

Logo, pode-se problematizar a relação entre o Poder Executivo e os TCs. A princípio fiscais da atuação dos governadores, com os resultados da composição política governista do TC esses passam a ser analisados como agentes do Poder Executivo. A baixa qualidade da transparência ativa daqueles órgãos, além da não divulgação eficiente da sua prestação de conta para a sociedade, obstaculiza a possibilidade de fiscalização. Esse cenário pode beneficiar justamente o Poder Executivo que, indicando parentes do governador, companheiros de coligação/coalizão e secretários de estado, facilita a aprovação das suas contas, conquistando ainda atestado de credibilidade fiscal e orçamentária. Essa relação entre composição governista e aprovação das contas ainda pode ser estudada por trabalhos posteriores.

Os motivos para se questionar a proximidade do Poder Executivo aos TCs são inúmeros. O'Donnell (1998) já argumentava pela independência frente ao executivo e pelo isolamento do governo como práticas mais recomendáveis aos TCs. Mainwaring (2003) informa que, nos EUA, século XIX, as agências públicas não podiam fiscalizar o executivo justamente devido ao poder predominante deste, o que prejudicava a *accountability* horizontal e vertical. Os achados deste trabalho indicam cenário bastante similar ao estadunidense nos TCs brasileiros, porém com uma diferença de dois séculos de atraso. Similarmente, para Abrúcio e Loureiro, a concentração de poder no executivo obstaculiza a responsabilização do poder público no Brasil (2004).

No que tange à TPA, e com base nesses resultados, seria possível hipotetizar que a garantia da boa execução da delegação do Poder Executivo ao TC se faz por meio do *screening n' selection* – rigor e controle sobre o processo de seleção do agente que irá receber a delegação (EISENHARDT, 1989). Dados a missão institucional e o potencial

institucional dos TCs, sua capacidade de gerar obstáculos aos executivos é considerável. Assim, por meio da ocupação política do órgão máximo dessas cortes, o governador e seu partido podem estar buscando garantir decisões e fiscalizações mais favoráveis.

A hipótese que esses resultados indicam já foi estudada pela literatura de TPA. Trata-se de algo similar ao chamado “triângulo de ferro”, quando as agências reguladoras cooperam com seus regulados (WATERMAN; MEIER, 1998). Nesse caso, haveria clara disfunção dentro da TPA, pois o principal da relação - Poder Executivo – não tem interesse na fiscalização eficiente e na punição por desvios dos regulados. Ocorrem então problemas de agência. Todavia, no caso em tela, a situação difere, vez que o principal e o monitorado são as mesmas pessoas. Não haveria problema de agência: uma fiscalização superficial ou omissa do Poder Executivo (monitorado), com atestado de legalidade das contas do governo é justamente o interesse do mesmo Poder Executivo (principal). Pesquisadores apontam a suposta “relação de confiança amigável” entre controladores e controlados como uma das causas para os problemas de eficácia das IFSs na Itália (FORTE; EUSEPI, 1994)

O problema nessa situação pode ficar para a sociedade que financia e fomenta a atividade dos TCs visando resultados diversos – aparentemente fora das preferências tanto do Poder Executivo (principal efetivo), como dos TCs (agente). Conforme previsão constitucional, espera-se que o julgamento das contas dos governadores seja o mais formal, técnico e imparcial possível para prevenir e punir desperdícios e desvios de recursos públicos. Porém, caso o próprio TC, representado por seus dirigentes máximos, não perceba a sociedade com o seu principal, e sim seu próprio monitorado, o resultado seria exatamente o encontrado: pouca transparência, desconfiança quanto aos resultados (DAVIES, 1999; PAIVA; SAKAI, 2014) e péssima imagem pública (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005). No saldo, se a sociedade não perceber essa cumplicidade entre agente e supervisor, pode terminar em uma situação pior do que se não tivesse supervisor nenhum (ANTLE, 1984 apud SCHELKER, 2008).

Seriam proveitosos estudos para se averiguar se a relação entre os TCs e o Poder Executivo se enquadra no modelo de consenso de preferências entre principal e agente, tratado na literatura (EISENHARDT, 1989; LUPIA; MCCUBBINS, 1994). Nesses casos, também não haveria problemas de agência, visto que os interesses e objetivos das partes da relação se contemplam. Esse seria o cenário, por exemplo, caso os conselheiros, ex-deputados e ex-secretários, ainda tivessem vida política ativa e

influência dentro do governo, beneficiando-se da sua afinidade com o Poder Executivo. Assim, o atestado de regularidade das contas do governador e a pouca transparência das atividades e potencialidades do TC seriam de interesse mútuo dos conselheiros e do governador.

A relação entre o controle do Poder Executivo e a politização dos TCs

A partir das hipóteses tratadas anteriormente, fica demonstrado que há pouca transparência, muita politização e bastante governismo nos TCs. Dessa forma, há fundamentação para a hipótese principal proposta pelo trabalho – os TCs prestam contas das suas atividades ao Poder Executivo. De forma mais clara, há fortes indícios de que os conselheiros dos TCs são, na grande maioria, agentes dos governadores inseridos na cúpula dos TCs. A suposição decorrente mais clara é que esse fenômeno pode minar a capacidade fiscalizatória e punitiva das Cortes de Contas, que têm justamente o Poder Executivo como seu principal monitorado.

Todavia, existe a possibilidade desse fenômeno não ocorrer uniformemente entre os estados. O ambiente institucional é comumente apontado na literatura como fator relacionado aos resultados das IFSs (ABRÚCIO, 1988; ALSTON et al., 2008; BLUME; VOIGT, 2007; MELO; PEREIRA; FIGUEIREDO, 2009; PESSANHA, 2009; QUINTAL et al., 2012). Um elemento ambiental a ser considerado é a competitividade eleitoral estadual, segundo a qual o governador preferiria selecionar burocratas para ocupar os cargos de conselheiros em estados/períodos de alta competitividade.

Para Przeworski (2006), o medo de perder as eleições pode incentivar um governo a aumentar a autonomia da burocracia e afastá-la do controle político. Logo, políticos e burocratas podem agir em convivência para tornar a burocracia autônoma (PRZEWSKI, 2006). De forma similar, aumentar a competição política entre os partidos é uma das soluções propostas por Frey (1994) para a aumentar a efetividade das IFSs.

A proposta de que a competitividade eleitoral reduz a politização dos TCs é defendida por Melo et al. (2009), que demonstram haver uma correlação positiva entre indicação de auditores e competitividade, volatilidade eleitoral e alternância do governador. Para os autores, governadores em estado competitivos, calculando a baixa probabilidade de vitória do seu partido, indicariam conselheiros técnicos para os TCs.

Assim, caso os adversários políticos fossem eleitos, um conselheiro imparcial poderia avaliar as contas desse novo governo (MELO; PEREIRA; FIGUEIREDO, 2009).

Todavia, os dados de politização levantados por este estudo indicam um cenário quase uniforme, em que a ocupação política dos TCs atinge seu limite máximo na maioria dos estados – ultrapassando esse limite em alguns casos. Ademais, o mecanismo de correlação entre competitividade e nomeação técnica, explorado por Melo e et al. (2009) é questionável.

A hipótese alternativa ao cálculo racional é a possibilidade de correlação entre as nomeações políticas em cenários pouco competitivos relacionadas à fragilidade dos *check and balance*. Ao invés do cálculo racional do governador em vista do horizonte temporal do seu mandato, as nomeações técnicas seriam explicadas pelo frágil ou inexistente controle eleitoral e político do governador sobre as instituições políticas.

O controle dos governadores sobre as instituições estaduais foi estudado por Fernando Luiz Abrúcio (1988), que apontou para o enfraquecimento dos tribunais de contas, ministérios públicos e das assembleias legislativas estaduais. Para o autor, um elemento fundamental para a hipertrofia do executivo e a neutralização dos órgãos de controle é justamente a possibilidade de nomeações políticas para aquelas instituições (ABRÚCIO, 1988).

Portanto, uma explicação para as nomeações políticas está no controle do Poder Executivo sobre as arenas legislativas e eleitorais nos estados. Uma vez que este poder possua maioria na assembleia legislativa, é mais provável que consiga a aprovação de nomes do seu interesse para os TCs. Da mesma forma, aumentaria a probabilidade do Poder Executivo influenciar as nomeações exclusivas do Poder Legislativo.

Essa hipótese difere da proposta por Melo et al (2009) em um ponto fundamental. Ambas correlacionam competitividade com menor politização das cortes de contas. Mas Melo et al (2009) justifica essa relação por meio de um mecanismo causal racional, onde o governador até poderia indicar conselheiros políticos, mas prefere os técnicos pelo risco de derrota eleitoral. A hipótese a ser testada considera que, quando há competitividade, o governador não indica conselheiros políticos realmente por que não pode. A falta de influências política e/ou eleitoral nesse cenário levaria à negação do nome

político indicado, com todos os prejuízos de uma derrota política¹¹. A ausência de controle também pode favorecer a indicação de quadros técnicos pelo próprio Poder Legislativo. Nesse caso, o objetivo seria garantir um controle externo efetivo sobre o governador não-dominante.

Para testar a hipótese 2.2 - A probabilidade de nomeação de conselheiros técnicos está negativamente relacionada ao controle do Executivo sobre as arenas eleitoral e legislativa - utilizou-se as seguintes variáveis independentes: a) número de mandatos do partido do governador, como *proxy* do controle da arena eleitoral; e b) conquista de cadeiras pelo partido do governador, como *proxy* do controle da arena política. A variável dependente utilizada foi a probabilidade de nomeação de conselheiros técnicos.

O controle da arena eleitoral é medido pela quantidade de mandatos de governador conquistados pelo partido do governador, até a data da nomeação do conselheiro. Dessa forma, se, em determinado estado, um partido conquistou 4 mandatos de governador até 2002, e houve indicação de conselheiro pelo governador desse partido em 2003, a variável irá adotar o valor 4. Assim, a hipótese a testar é a de que quanto maior a variável independente (mais mandatos de governador possuir o partido na data da nomeação do conselheiro), menor a probabilidade de nomeação de conselheiros técnicos. Os dados foram levantados para as 27 unidades federativas referente às eleições de 1982 a 2014.

Quanto à variável conquista de cadeiras, que mede controle político, levantou-se a conquista de cadeiras do partido do governador na assembleia legislativa de cada estado, nas eleições de 1982 a 2014. O fundamento é o de que há indicação de menor controle da arena eleitoral quando o partido do governador possui menos cadeiras na assembleia legislativa no momento da sua eleição. Portanto, essa medida será comparada com as indicações de conselheiros técnicos no mesmo período para apontar se as indicações são menos prováveis conforme maior for a porcentagem de cadeiras conquistadas pelo partido do governador.

¹¹ Situação semelhante ocorreu em 2014 quando a base governista da Presidente Dilma Rousseff, com o seu apoio, patrocinou a indicação do senador Gim Argello para o cargo de ministro do TCU. Todavia, dada sua extensa lista de processos, o nome foi rejeitado não só dentro do Congresso Nacional, mas também pelos próprios ministros do TCU, sindicatos e associações de servidores do órgão. Conforme a hipótese levantada, é razoável supor que o cenário de polarização política e enfraquecimento visível da presidência tenha favorecido a retirada do nome do senador, o que acabou por ocorrer.

É importante ressaltar que a medição da influência do partido do governador nas escolhas dos conselheiros feita por meio do número de cadeiras do partido do governador possui desvantagens. É sabido que o superfragmentado sistema partidário brasileiro dificilmente permitiria que um partido sozinho ganhasse a maioria das cadeiras de qualquer casa legislativa. Ainda, esse tipo de medida desconsidera que o governador é eleito por uma coligação, não somente por seu partido. O número de cadeiras conquistadas pela coligação daria um retrato mais fiel do poder do governador nas assembleias legislativas, porém tal informação não foi encontrada de forma confiável pela pesquisa. Por último, ocorre que após as eleições, as coligações podem se transformar em coalizões aglutinando os mesmos partidos e, frequentemente, tantos outros.

Ao modelo, também foi somada a idade do tribunal como variável de controle, para considerar a antiguidade como fator de institucionalização dessas cortes. Conforme os mesmos autores (MELO; PEREIRA; FIGUEIREDO, 2009), diferentes graus de institucionalidade poderiam gerar alterações na forma como os conselheiros são indicados. É possível hipotetizar que tribunais com maior institucionalização ofereceriam obstáculos à “politização” devido, por exemplo, a pressão de servidores concursados com maior tempo de carreira e ao maior acompanhamento da mídia e da sociedade, fomentada pela antiguidade do tribunal. Portanto, a variável idade foi utilizada como *proxy* da institucionalização dos TCs.

Para calcular a variável dependente foram utilizados os mesmos dados constantes do banco de dados geral levantado – 186 observações. Esse total soma observações classificadas como políticas e técnicas. Todavia, removidos os mesmos 6 casos sem classificação, comentados anteriormente, e ainda mais 7 observações sem registro de data de nomeação, resta o subtotal de 173 nomes. As observações sem datas de nomeação não são úteis para essa estimação pois não permitem determinar quem era o governador de então e, portanto, inviabilizam as variáveis número de mandato e conquista de cadeiras.

Um modelo de regressão logística foi aplicado a esse banco de dados considerando as duas variáveis mencionadas acima, número de mandatos e conquista de cadeiras. O modelo logit foi estimado com erros padrão robustos agrupados por estado.

Tabela 6 - Regressão Logística

	Coef	S.E.	Wald Z	Pr(> Z)
Intercepto	-0.5326	0.4169	-1.28	0.2015
nmandato	-0.1018	0.1558	-0.65	0.5135
cadeiras	-0.0377	0.0130	-2.91	0.0036
idade	0.0044	0.0057	0.76	0.4451

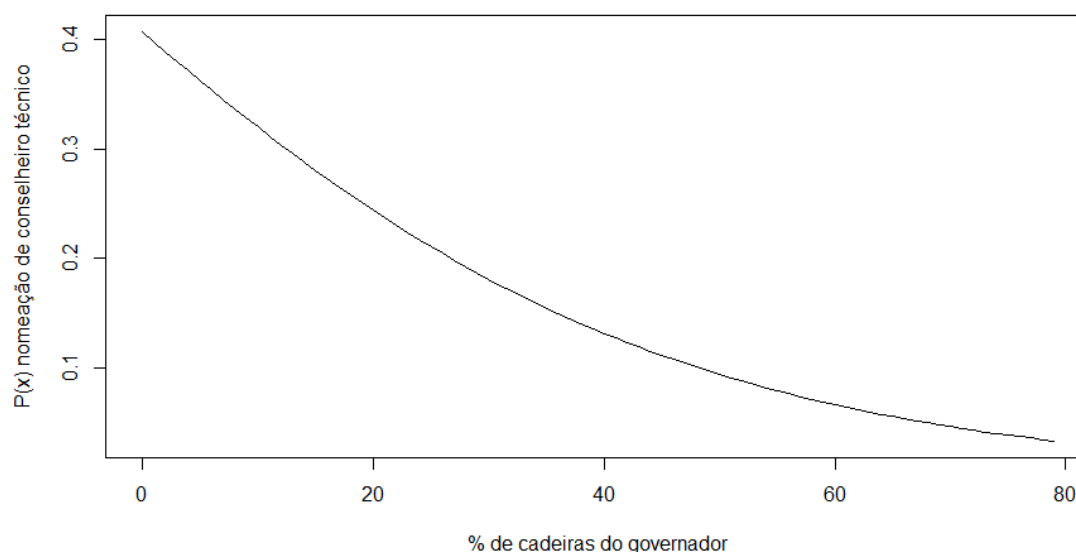
Fonte: Elaboração própria.

Na primeira coluna, a variável “nmandato” significa o número de mandatos do partido do governador, “cadeiras”, o número de cadeiras do partido do governador, e “idade”, a idade do TC na data da nomeação do conselheiro. As colunas adjacentes comportam os seguintes valores: Coef - os coeficientes da regressão logística; S.E - o erro padrão do fórmula; Wald Z - o teste dos valores reais dos parâmetros; e Pr(>|Z|) - a significância estatística dos resultados.

Os resultados do modelo indicam que a variável “cadeiras” (conquista de cadeiras) possui efeito negativo sobre a probabilidade de nomeação de conselheiro de carreira burocrática. Essa é a única variável que apresenta significância estatística ($p < 0.01$). A variável “nmandato” (número de mandatos), apesar de apresentar relação negativa mais forte com a indicação de conselheiros burocratas, não apresentou significância estatística ($p > 0.01$).

O gráfico 5 demonstra a correlação negativa entre “% de cadeiras do partido do governador” - mesmos valores da variável “cadeiras” - e “Probabilidade de nomeação de conselheiro técnico” – que significa a probabilidade de nomeação de conselheiros de carreira dos tribunais. O gráfico indica que quando há menor porcentagem de cadeiras conquistadas pelo partido do governador (menor controle político), há maior probabilidade de nomeação de conselheiros burocratas. Essa probabilidade vai reduzindo progressivamente conforme se aumenta a porcentagem de cadeiras do partido do governador.

Gráfico 4 - Relação entre cadeiras do partido do governador e probabilidade de nomeação de conselheiro técnico.



Fonte: Elaboração própria.

Esses resultados confirmam a hipótese 2.2: o menor controle político, medido pelo número de cadeiras conquistadas pelo partido do governador, aumenta a probabilidade de indicação de conselheiros técnicos para os TCs. Quanto maior o número de cadeiras conquistadas, menor a indicação de conselheiros burocratas. Portanto a hipótese 2.2 desta pesquisa foi comprovada.

Para evidenciar melhor os resultados do modelo estatístico aplicado aos dados, cabe simular algumas probabilidades de indicação de conselheiros técnicos em diversos cenários de composição de cadeiras da assembleia legislativa.

Tabela 7 - Probabilidades de nomeação de conselheiros técnicos em função da % de cadeiras do partido do governador

	% de Cadeiras	Fit	Se	Lower	Upper
1	0	0,41	0,2617	0,2909	0,5336
2	20	0,24	0,1236	0,2020	0,2912
3	40	0,13	0,3220	0,0747	0,2220
4	60	0,07	0,5778	0,0225	0,1815
5	80	0,03	0,8400	0,0064	0,1486

Fonte: Elaboração própria

A ocupação de cadeiras no parlamento estadual pelo partido do governador nos 173 casos analisados foi, em média, 19,58%; a moda foi de 25%. Portanto, caso o partido do governador possua 20% das cadeiras na assembleia legislativa, a probabilidade

de nomeação de conselheiro da carreira é de 24%. Por outro lado, caso ocupe 60% das cadeiras, a probabilidade cai para apenas cerca de 7% de nomeação técnica.

Esse resultado não necessariamente invalida a interpretação do cálculo racional do governador como causa da nomeação de técnicos em estados competitivos, proposta por Melo et al (2009). Todavia, a hipótese comprovada apresenta um mecanismo causal mais claro, realista e testável. Com base na estimação estatística é possível afirmar que o controle político da assembleia legislativa está diretamente relacionado a maior indicação de conselheiros técnicos. Dessa forma, o governador em estados competitivos pode não nomear políticos para os TCs porque não tem força política suficiente para fazer sua vontade prevalecer, e não por se antecipar à provável derrota eleitoral.

A competição política continua sendo um fator relevante na composição das IFS. Analisando o caso da IFS argentina, Marcus André Melo (2007) assevera que a composição do plenário da corte é determinante na efetividade de tribunais subnacionais. Em Mendoza, província argentina onde tem havido forte competição política, o pleno refletiria a alternância no poder entre forças garantindo um maior ativismo do controle horizontal (MELO, 2007). Entretanto, pelo menos no caso estadual brasileiro, o mecanismo causal está no controle político do executivo sobre o legislativo. A hipótese de cálculo racional do governador frente à incerteza carece de maior fundamentação e testes empíricos.

Assim, conforme os dados levantados e os modelos estatísticos aplicados, é possível concluir que a nomeação de conselheiros de carreira técnica nos TCs é maior em ambientes de menor controle político pelo partido do governador. Portanto, a resposta para a pergunta de pesquisa permanece embasada na verificação empírica, mas sua aplicabilidade fica condicionada ao controle político específico de cada estado. Em suma, ainda é possível afirmar que os TCs são fortemente politizados e que essa politização ocorre predominantemente no interesse do Poder Executivo. Todavia, em estados onde há menor controle da arena político pelo governador, existe maior probabilidade de nomeação técnica para as cortes de contas.

Em suma, todos os resultados reforçam a hipótese central levantada – os TCs atuam como agentes do Poder Executivo estadual. Esse resultado pode ser tido como um ganho teórico para a literatura que ainda visualiza os TCs como escudeiros dos interesses da sociedade no sistema de *accountability*. Embora ainda sejam importantes instituições

dentro do esquema de freios e contrapesos, ficou evidenciado que as nomeações políticas desvirtuam a própria razão de existir dessas organizações.

Conclusões

Os TCs são instituições de controle que vivem um aparente paradoxo: embora possuam a nobre missão institucional de garantir a regularidade das contas públicas (ALSTON et al., 2008; BLUME; VOIGT, 2007; BRITO et al., 2014; FREY, 1994; SPECK, 2011), corpo burocrático elogiado e participação orçamentária relevante (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005; ATRICON, 2013; CASTALDELLI JÚNIOR; AQUINO, 2011; LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009; MELO, 2007; PESSANHA, 2009; SPECK, 2001), são vistas pela sociedade brasileira como organizações eminentemente políticas e pouca efetivas (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005; DAVIES, 1999; PAIVA; SAKAI, 2014).

As pesquisas sobre o tema somente reforçam a razoabilidade dessa análise ao darem conta de tribunais caros, pouco transparentes (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005; BEZERRA; APOLINÁRIO, 2014; CASTALDELLI JÚNIOR; AQUINO, 2011; PAIVA; SAKAI, 2014; PESSANHA, 2009; QUINTAL et al., 2012; ROCHA, 2013), muito politizados (ABRÚCIO; LOUREIRO, 2004; ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005; PAIVA; SAKAI, 2014) e pouco efetivos (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005; DAVIES, 1999; PESSANHA, 2009; QUINTAL et al., 2012; SPECK, 2011; TAYLOR; BURANELLI, 2008). O presente trabalho partiu da ideia de que, para entender tais fenômenos, é fundamental responder: a quem os TCs devem parecer efetivos e legítimos? Quem são as autoridades que produzem esses resultados? A quem se dedica a sua própria *accountability*? Ou melhor: a quem os TCs devem prestar contas?

As críticas dirigidas pela sociedade, pelo Ministério Público e até mesmo pelo Poder Executivo (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005) podem estar sendo formuladas de forma equivocada. Essas críticas partem do pressuposto constitucional de que os TCs são órgãos auxiliares do Poder Legislativo, com a missão de fiscalizar o Poder Executivo em benefício da sociedade. Todavia, a realidade política dos estados pode ter alterado a lógica formal de funcionamento dos TCs. Os resultados reunidos neste trabalho dão conta de uma organização excessivamente vinculada ao Poder Executivo, reforçando a hipótese de que a IFS serve como agente desse poder.

Inicialmente, é preciso destacar a dificuldade em se obter dados confiáveis sobre a organização e os resultados dos TCs. Além de ser uma variável de análise objetiva

deste trabalho, a disponibilização de informações específicas dos TCs são condições formais para que sejam realizados estudos sobre essas instituições. A pesquisa teve enorme dificuldade em conseguir informações simples, como a origem e a carreira dos conselheiros. A Lei de Acesso à Informação foi utilizada em pedidos de informação específicos em todos os tribunais obtendo resultados variados, mas, na maioria, decepcionantes. Esse entrave gerou uma necessidade a mais na pesquisa: a construção de sua própria base de dados. Dessa forma, após esforço adicional, foram reunidas informações detalhadas sobre todos os conselheiros do TCs estaduais em julho de 2016. Essa base de dados inédita serviu de sustentáculo para o restante da pesquisa – e consumiu boa parte de seu tempo de elaboração.

A hipótese principal para a pergunta de pesquisa deste trabalho – os TCs servem como agentes do Poder Executivo estadual – foi testada por meio de duas hipóteses complementares: 1) a transparência dos TCs está negativamente relacionada à politização dos TCs, 2) essa politização é predominantemente no interesse do Poder Executivo e está relacionada ao controle político e eleitoral deste poder nos estados.

Na primeira hipótese buscou-se verificar se os TCs têm como seus principais a sociedade ou os poderes políticos – legislativo e executivo. Para tanto, a presente pesquisa construiu dois índices: a) um para medir a transparência ativa, e b) outro para avaliar a politização. Posteriormente, para medir a qual dos poderes os TCs estariam predominantemente vinculados, levantou-se informações sobre o governismo nas nomeações políticas.

Utilizou-se a transparência como *proxy* da qualidade da relação entre os TCs e a sociedade civil. Caso fosse a sociedade o principal ao qual deve o TC prestar contas, era de se esperar páginas institucionais acessíveis e com informação relevante disponível. Por outro lado, a composição da corte indicaria que as nomeações têm como objetivo maior promover julgamentos imparciais e profundos sobre as contas do governo, o que é de interesse da sociedade. Portanto, por meio dessas variáveis, seria possível ter uma indicação da relação principal-agente dos TCs com a sociedade.

Os resultados da transparência ativa permitiram constatar que a grande maioria dos TCs não apresenta em seus *sites* informações básicas de interesse público. A média do índice de transparência, de 0 a 5, é de 3,40 pontos e a moda é 2,5 pontos, ambos valores baixos. Os TCs de AL, AP, GO, MS, MT, PE, RN, e SE não disponibilizaram os relatórios de atividades referentes a 2014 ou 2015, documento básico sobre o

cumprimento das funções institucionais dos tribunais. Outro relatório fundamental, o parecer prévio das contas do governo de 2014 e 2015, somente foi encontrado nos *sites* de oito TCs (30%).

Os níveis de politização e governismo também serviram para responder à pergunta de pesquisa. Foi constatado alto índice de politização nos TCs, ultrapassando por vezes o limite constitucional estabelecido. O percentual máximo de cargos políticos seria 71%, considerando as vagas legalmente previstas para auditores e procuradores. Todavia, 26 TCs não possuíam conselheiros de carreira burocrática além do mínimo constitucional. O percentual de “politização” chegou ao ultrapassar esse limite em 6 casos: AC, MT, MA, RJ, SP e SE.

Demonstrações de excessiva politização dos TCs indicam a força da hipótese principal apresentada. As nomeações não visam garantir o interesse da sociedade civil, por meio da indicação de burocratas imparciais e experientes. Na prática, as escolhas recaem basicamente sobre deputados e secretários de governos que, devido às suas filiações partidárias e políticas, tendem a efetuar julgamentos interessados das contas públicas. Ademais, as autoridades máximas desses órgãos de controle são nomeadas sem qualquer participação direta da sociedade, o que, por si só, enfraquece a tese de relação principal-agente entre eles. É improvável um esquema de delegação principal-agente em que o principal não tenha qualquer controle sobre quem é ou o que faz seu agente. Nesse cenário, é razoável supor que o funcionamento dos TCs não se abriga no interesse republicano da sociedade estando mais direcionado a interesses específicos de grupos políticos.

Apesar de reunir tais dados sobre transparência e politização, que reforçam a hipótese principal, o objetivo da hipótese 1 foi testar a correlação entre transparência e politização. A teoria utilizada foi a de que a ocupação política aumentaria a responsividade dos TCs aos poderes políticos, e a reduziria à sociedade, piorando a transparência ativa. Como as observações são restritas aos 27 TCs estaduais e distrital brasileiros, não foi possível realizar estimativas estatísticas mais sofisticadas. Todavia as análises descritivas e gráficas computadas não permitem a correlação da hipótese 1 restando, assim, não comprovada. No entanto, considerando baixa transparência e alta politização, seguiu reforçada a hipóteses da não atuação da sociedade como principal dos TCs

Embora os índices levantados na hipótese 1 apontem para a não relação principal-agente entre sociedade e TC, foi preciso tentar apurar com melhor exatidão quem agiria como principal do TC. A politização indica que os poderes executivos e legislativos são os que de fato ocupam as cadeiras dos TCs e, portanto, são os prováveis principais da relação. Nesse sentido, a hipótese 2 buscou medir o governismo dentre as nomeações políticas e assim definir com maior clareza se é o Poder Executivo quem tem maior predominância na composição do TC, e se sim, em que circunstâncias.

Para tanto, foram pesquisados os currículos dos conselheiros de todos TCs, estaduais e distrital, para verificar se eles ocuparam cargos eletivos, comissionados, ou se são parentes de governantes. Depois, os conselheiros foram separados em “oposicionistas” ou “governistas”, conforme relações de afinidade política e familiar com o governador da data da nomeação.

Os resultados indicaram a comprovação da hipótese 2. No agregado total das 136 observações de conselheiros políticos, 81% (111) foram considerados “governistas”, 86% quando removidos os casos sem classificação. Como oposição, foram encontrados 13% (18) dos casos. Olhando cada tribunal de forma específica, o resultado não foi diferente: na maioria dos TCs, exceto TC-AP e TC-RO, os conselheiros governistas superaram os oposicionistas e os não classificados. Em 11 estados, inclusive, houve 100% de conselheiros governistas em relação ao total de nomeações políticas: AL, AM, CE, ES, MA, MT, PR, RN, RR, SC, SP e TO.

Com a pouca ocorrência de nomeação de conselheiros tidos como de oposição, restou mais seguro apontar que a composição política dos TCs segue os interesses do Poder Executivo. Essa conclusão, somada a da hipótese 1 – de que os TCs têm baixos índices de transparência e altos níveis de politização – reforça a hipótese principal de que os TCs são agentes no interesse do Poder Executivo estadual. Mas é necessário analisar se esse caso seria restrito a alguma condição específica. Com base na literatura sobre o tema, testamos o governismo em contextos de dominação política e eleitoral.

A hipótese 2.2, portanto, mediu se há relação entre o controle eleitoral e político do Poder Executivo e a nomeação de burocratas para ocupar os cargos de conselheiros. Para tanto, utilizou-se um modelo de regressão logística para 127 nomeações de conselheiros com as seguintes variáveis: a) número de mandatos, referente ao controle eleitoral, e b) conquista de cadeiras, referente ao controle político.

A única variável que apresentou significância estatística foi a conquista de cadeiras na assembleia legislativa – indicativo de controle político do governador sobre o legislativo. Esse fator possui efeito negativo sobre a probabilidade de nomeação de conselheiro de carreira burocrática, confirmando a hipótese 2.2 desta pesquisa. A interpretação decorrente é de que a probabilidade de o governador nomear conselheiros técnicos é maior quando seu controle político sobre o legislativo é menor.

Portanto, a verificação empírica permite a confirmação da resposta de pesquisa apresentada. Porém, a confirmação da hipótese 2.2 flexibiliza a nomeação de conselheiros de carreira ao controle político do governador em cada estado. Assim, é possível sustentar que, em estados com maior conquista de cadeiras de deputado pelo partido do governador, os TCs podem ser menos ocupados por conselheiros burocratas, favorecendo as indicações políticas no interesse predominante do Poder Executivo. Esse cenário, somado à baixa transparência ativa encontrada em toda a federação, indica não haver relação de principal-agente entre a sociedade e os TCs.

A ocupação política dos TCs é tida como um ponto fraco dessas instituições (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005; FREY, 1994; O'DONNELL, 1998; PAIVA; SAKAI, 2014; SPECK, 2011). Independente da resposta que se dê a esse cenário de ocupação política, este trabalho indicou que há desvantagens na predominância política nas nomeações dos TCs, em especial no que tange à sua *accountability* e a sua relação de principal-agente. No que tange à transparência, não se verificou correlação.

Cumpram-se destacar algumas limitações e pontos fracos desta pesquisa. Em primeiro lugar, a análise de politização considera que as indicações técnicas são, por natureza, não politizadas. Todavia, considerando os achados de Hidalgo et al. (2016) sobre o efeito “politizador” das nomeações técnicas pelos representantes eleitos, é preciso flexibilizar essa presunção. Outro ponto que merece cuidado, como já mencionado, é a consideração do número de cadeiras do partido do governador como medida de controle político sobre a Assembleia. As coligações eleitorais ou coalizões políticas poderiam oferecer um critério mais exato do poder do governador no parlamento. Porém sua não utilização se deu pela dificuldade de reunir tais dados, o que poderia gerar uma nova pesquisa.

Por último, pode-se destacar como limitação da pesquisa o não detalhamento da origem de nomeações. A Constituição Federal determina que 4 nomes são indicados pelo Poder Legislativo, de forma livre, e que 3 são pelo Poder Executivo, dois nomes

obrigatoriamente de cargos técnicos do tribunal. Todavia, a carência de informações oficiais tanto nos *sites* dos TCs quanto nas Assembleias Legislativa, torna hercúlea a missão de identificar a origem exata da nomeação dos conselheiros. Ademais, ao considerar a dominação do executivo, a origem da nomeação por Poder se tornou menos relevante. Ainda assim, outras limitações na pesquisa podem vir a ser apontadas devido a essa carência de especificação.

Há na literatura diversidade de sugestões para o controle da politização dos tribunais de contas. Diversos autores sustentam a inserção de mais auditores e procuradores nos TCs como forma de aumento da autonomia e da qualidade dos resultados (HIDALGO; CANELLO; LIMA-DE-OLIVEIRA, 2016; MELO, 2007; SCHELKER, 2009; TAYLOR, 2009). Essa inserção pode ocorrer, inclusive, pela forma de eleição de conselheiros (SCHELKER, 2008; TORGLER, 2005). Nesse sentido, talvez a inserção obrigatória de dois conselheiros burocratas nas nomeações do Poder Legislativo, como ocorre nas nomeações do Poder Executivo, possa diminuir a ocupação política dessas organizações de controle, aumentando a tecnicidade e a imparcialidade de suas decisões.

Todavia, novamente considerando o efeito “politizador” das nomeações técnicas pelos representantes eleitos (HIDALGO et al., 2016), e as possíveis desvantagens das eleições para conselheiros (SCHELKER, 2008), uma alternativa seria a promoção interna de conselheiros substitutos (concursados) para conselheiros efetivos, sem a necessidade de qualquer intermediação dos poderes eleitos. Para evitar os riscos de um “excesso de independência” apontados por Moreno et al. (2003), a promoção interna poderia representar apenas um ou dois cargos dos sete conselheiros, mantendo o sistema atual de nomeação para os demais.

Outras sugestões para a melhoria do desempenho dos TCs tratam do maior empoderamento de suas decisões por meio da atribuição do poder de cobrança das multas e sanções pelo próprio Ministério Público de Contas dos Tribunais de Contas. Ainda, se poderia tornar legalmente cogentes as modificações constantes das ressalvas e recomendações inseridas nos relatórios dos TCs. A maior divulgação dos resultados de auditorias e dos pareceres junto de uma melhor relação com a imprensa também podem ser apontadas como amplificadoras do desempenhos das IFSs em geral (DYE; STAPENHURST, 1998; FILGUEIRAS, 2011; PORTO, 2011; TAYLOR; BURANELLI, 2008).

Em suma, as sugestões de melhoria dos TCs tratam de regras de seleção de membros, da expansão da sua transparência interna e da apresentação de resultados com impacto tangível para a sociedade. Percebe-se, portanto, que as soluções apontadas são no sentido de tornar os TCs agentes da sociedade, não mais do Poder Executivo.

Por fim, com os resultados aqui reunidos, oportuniza-se a estudos posteriores analisar se há problemas de agência entre o Poder Executivo e os TCs, qual é exatamente o escopo de delegação que ocorre e se há necessidade de fiscalização da delegação pelo Poder Executivo. Nesse ponto, talvez fosse possível hipotetizar que a finalidade que o Poder Executivo busca nos TCs é o atestado de regularidade formal das suas atividades, especialmente se estas estiverem longe da regularidade. Todavia, mais estudos são necessários também nesse sentido.

Referências

- ABRANCHES, S. H. H. DE. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 31, p. 5–34, 1988.
- ABRÚCIO, F. L. **Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira**. São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política da USP, 1988.
- ABRÚCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability: o debate teórico e o caso brasileiro. In: P. ARVATE; C. BIDERMAN (Eds.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004. p. 75–2012.
- ALSTON, L. et al. The Predatory or Virtuous Choices Governors Make: Political Institutions and Economic. **Odi.Org.Uk**, 2008.
- ARANTES, R. B.; ABRUCIO, F. L.; TEIXEIRA, M. A. C. A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 61, p. 57–83, 2005.
- ATRICON. **Diagnóstico dos Tribunais de Contas do Brasil Avaliação da Qualidade e Agilidade do Controle Externo**. Brasília, 2013.
- BABBIE, E. **The Practice of Social Research**. 7. ed. Boston: Cengage Learning, 1994.
- BAILEY, J. Corruption and Democratic Governability. In: BLAKE, C. H.; MORRIS, S. D. (Eds.). **Corruption & Democracy in Latin America**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2009. p. 60–76.
- BEZERRA, M. N.; APOLINÁRIO, A. K. N. Accountability em Pareceres Prévios do Tribunal de Contas da Paraíba. **XI Congresso USP Iniciação Científica em Contabilidade**, 2014.
- BLUME, L.; VOIGT, S. Supreme Audit Institutions : Supremely Superfluous ? A Cross Country Assessment. **European Journal of Political Economy**, v. 27, n. March, p. 1–30, 2007.
- BOULDING, C.; BROWN, D. S. Political Competition and Local Social Spending: Evidence from Brazil. **Studies in Comparative International Development**, v. 49, n. 2, p. 197–216, 25 jun. 2014.
- BRITO, D. et al. Capacidade institucional e corrupção : Tribunais de Contas Estaduais em perspectiva comparada. **Revista Debates**, v. 8, p. 181–204, 2014.

- CAREY, J. M.; HIX, S. The electoral sweet spot: low-magnitude proportional electoral systems. **American Journal of Political Science**, v. 55, n. 2, p. 383–397, 2008.
- CAREY, J. M.; SHUGART, M. S. Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. **Electoral Studies**, v. 14, n. 4, p. 417–439, 1995.
- CASTALDELLI JÚNIOR, E.; AQUINO, A. C. B. Indicadores de Desempenho em Entidades Fiscalizadoras Superiores : o caso brasileiro. **Contabilidade Vista Revista**, v. 22, n. 3, p. 15–40, 2011.
- CHANG, E. C. C.; GOLDEN, M. A. Electoral Systems, District Magnitude and Corruption. **British Journal of Political Science**, v. 37, n. 1, p. 115, 2007.
- DAVIES, N. Tribunal de Contas: faz as contas ou faz-de-conta na avaliação dos gastos governamentais com educação? **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 80, n. 194, p. 19–27, 1999.
- DYE, K. M.; STAPENHURST, R. Pillars of integrity: The importance of supreme audit institutions in curbing corruption. **World Bank Institute**, p. 1–25, 1998.
- EISENHARDT, K. M. Agency Theory: and Assessment Review. **The academy of management**, v. 14, n. 1, p. 57–74, 1989.
- FEREJOHN, J.; PASQUINO, P. A teoria da escolha racional na ciencia política: Conceitos de racionalidade em teoria política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 45, p. 5–24, 2001.
- FERRAZ, C.; FINAN, F. Exposing corrupt politicians: the effects of brazil’s publicly released audits on electoral outcomes. **The Quarterly Journal of Economics**, n. May, 2008.
- FERRAZ, C.; FINAN, F. Electoral accountability and corruption in local governments: evidence from audit reports. **American Economic Review**, v. 101, p. 1274–1311, 2011.
- FIGUEIREDO, A. Instituições e Política no Controle do Executivo. **Revista Dados**, v. 44, 2001.
- FILGUEIRAS, F. Além da Transparência: Accountability e Política da Publicidade. **Lua Nova**, v. 84, p. 65–94, 2011.
- FLYVBJERG, B. Case Study. In: DENZIN, N.; LINCOLN, Y. (Eds.). . **The Sage Handbook of Qualitative Research**. 4th. ed. Califonia: Thousand Oaks, 2011. p. 301–

FORTE, F.; EUSEPI, G. A profile of the Italian state Audit Court: An agent in search of a resolute principal. **European Journal of Law and Economics**, v. 1, n. 2, p. 151–160, 1994.

FREY, B. S. Supreme auditing institutions: A politico-economic analysis. **European Journal of Law and Economics**, v. 1, n. 3, p. 169–176, 1994.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. **Dados**, v. 214, n. 2, p. 17–57, 2002.

HIDALGO, F. D.; CANELLO, J.; LIMA-DE-OLIVEIRA, R. Can Politicians Police Themselves? Natural Experimental Evidence From Brazils Audit Courts. **Comparative Political Studies**, 2016.

HUBER, J. D. Delegation to civil servants in parliamentary democracies. **European Journal of Political Research**, v. 37, n. 3, p. 397–413, 2000.

KING, G.; KEOHANE, R.; VERBA, S. **Designing Social Inquiry**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

LANE, J.-E. **Public Administration and Public Management: The Principal-Agent Perspective**. New York: Routledge, 2005.

LIMONGI, F. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos. CEBRAP**, v. 76, p. 17–41, 2006.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, n. 44, p. 81–106, 1998.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; MORAES, T. C. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 4, p. 739–772, 2009.

LUPIA, A.; MCCUBBINS, M. Designing Bureaucratic Accountability. **Law and Contemporary Problems**, v. 57, n. 1, Regulating Regulation: The Political Economy of Administrative Procedures and Regulatory Instruments: [Part 1]., p. 91–126, 1994.

MAINWARING, S. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. (Eds.). . **Democratic Accountability in Latin America**. New York: Oxford University Press Inc, 2003. p. 3–33.

MANSOUR, T. R. **Tribunal de Contas do Estado do Acre. Considerações sobre**

- eficiência e eficácia do controle externo.** São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2002.
- MELO, M. A. **O Controle Externo na América Latina.** São Paulo. Instituto Fernando Henrique Cardoso, , 2007.
- MELO, M. A. Strong Presidents, Robust Democracies? Separation of Powers and Rule of Law in Latin America. **Brazilian Political Science Review**, v. 3, n. 2, p. 30–59, 2009.
- MELO, M. A.; PEREIRA, C. **Making Brazil Work.** New York: Palgrave Macmillan US, 2013.
- MELO, M. A.; PEREIRA, C.; FIGUEIREDO, C. M. Political and Institutional Checks on Corruption: Explaining the Performance of Brazilian Audit Institutions. **Comparative Political Studies**, v. 42, n. 9, p. 1217–1244, 2009.
- MENEZES, M. **Desempenho das instituições de fiscalização superior na América Latina: Qual o papel dessas instituições para a qualidade da democracia?** 38 Encontro Anual da Anpocs. **Anais...**2014
- MILLER, G. J. The Political Evolution of Principal-Agent Models. **Annual Review of Political Science**, v. 8, n. 1, p. 203–225, 2005.
- MORENO, E.; CRISP, B. F.; SHUGART, M. D. S. The Accountability Deficit in Latin America. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. (Eds.). . **Democratic Accountability in Latin America.** Nova York: Oxford University Press., 2003. p. 79–132.
- O'DONNELL, G. Democracia delegativa? **Novos estudos CEBRAP**, n. 31, p. 25–40, 1991.
- O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, v. 44, n. 98, p. 27–54, 1998.
- PAIVA, N.; SAKAI, J. **Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas** **Transparência Brasil.** São Paulo: [s.n.].
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 43, p. 45–67, jun. 2000.
- PEREIRA, C.; POWER, T. J.; RAILE, E. D. Presidentialism, Coalitions, and Accountability. In: POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. (Eds.). . **Corruption and Democracy in Brazil: the struggle for accountability.** Notre Dame: University of Notre

Dame Press, 2011. p. 31–54.

PESSANHA, C. Controle externo: a função esquecida do Legislativo no Brasil. In: FARAH SCHWARTZMAN, L. et al. (Eds.). . **O Sociólogo e as Políticas públicas: Ensaaios em Homenagem a Simon Schwartzman**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. p. 243–258.

PINHO, J. A. G. DE; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, 2009.

PORTO, M. P. The Media and Political Accountability. In: POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. (Eds.). . **Corruption and Democracy in Brazil: the struggle for accountability**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011. p. 103–126.

PRZEWORSKI, A. Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente. **Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual**, p. 143–168, 2006.

QUEIROZ, L. V. DE. Instituições e accountability na teoria democrática contemporânea. **Teoria & Sociedade**, n. 16.1, p. 232–255, 2008.

QUINTAL, R. S. et al. A atuação dos tribunais de contas estaduais brasileiros na correção das demonstrações contábeis dos processos de prestação de contas dos governadores. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 17, p. 31–53, 2012.

ROCHA, A. C. A realização da accountability em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 4, p. 901–926, 2013.

SANTISO, C. Improving fiscal governance and curbing corruption : How relevant are autonomous audit agencies? **Fundación CILAE Mayo 2006**, v. 7, n. 2, p. 1–10, 2006.

SANTISO, C. **Auditing for accountability? Political economy of government auditing and budget oversight in emerging economies**. Baltimore: Jonh Hopkins University, 2007.

SANTOS, F. G. **O poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. (Eds.). . **The Self-Restraining State: Power and Accountability in**

- New Democracies**. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13–28.
- SCHELKER, M. Public Auditors: Empirical Evidence from the US States. **Crema Working Paper No. 2008 - 4**, n. March, p. 1–45, 2008.
- SCHELKER, M. Auditor expertise: Evidence from the public sector. **Economics Letters**, v. 116, n. 3, p. 432–435, 2009.
- SCHELKER, M.; EICHENBERGER, R. **Rethinking Public Auditing Institutions: Empirical Evidence from Swiss Municipalities**, 2008. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1028927>>
- SPECK, B. W. **Avaliação Institucional dos Tribunais de Contas Estaduais da Bahia e de Pernambuco**. 10th Internacional Anti Corruption Conference em Praga/República Tcheca. **Anais...**Praga: 2001
- SPECK, B. W. Auditing Institution. In: POWER, T. J. .; TAYLOR, M. M. (Eds.). . **Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011. p. 127–161.
- SPECK, B. W. Tribunais De Contas. **Revista Jurídica**, p. 551–558, 2013.
- STRØM, K. Delegation and accountability in parliamentary democracies. **European Journal of Political Research**, v. 37, p. 261–289, 2000.
- TAYLOR, M. M. Corruption, Accountability Reforms, and Democracy in Brazil. In: BLAKE, C. H.; MORRIS, S. D. (Eds.). . **Corruption & Democracy in Latin America**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2009.
- TAYLOR, M. M.; BURANELLI, V. C. Ending Up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil. **Latin American Politics and Society**, v. 49, n. 1, p. 59–87, 19 dez. 2008.
- TOMIO, F. R. DE L.; RICCI, P. O Governo Estadual Na Experiência Política Brasileira: Os Desempenhos Legislativos. **Rev. Sociol. Polít.**, v. 21, n. 41, p. 193–217, 2012a.
- TOMIO, F. R. DE L.; RICCI, P. Seis décadas de processo legislativo estadual: processo decisório e relações Executivo/Legislativo nos Estados (1951-2010). **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 13, n. 21, 2012b.
- TORGLER, B. A knight without a sword? The effects of audit courts on tax morale. **Journal of Institutional and Theoretical Economics-Zeitschrift Fur Die Gesamte**

Staatswissenschaft, v. 161, n. 4, p. 735–760, 2005.

TORGLER, B.; SCHALTEGGER, C. A. The Determinants of Political Discussion : How Important Are Audit Courts and Local. **European Journal of Law and Economics**, p. 1–26, 2006.

WATERMAN, R. W.; MEIER, K. J. Principal-Agent Models: An Expansion? **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 8, n. 2, p. 173–202, 1998.